جامعة الجزائر
معهد العلوم الاقتصادية

تطور النفقات العامة

دراسة لنمو الميزانية الجزائرية : التركيز على فترة 1966-1982

رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية (فرع التسيير)

اعداد الطالب احمد نغيمي

اشراف : د عبد القادر بن معروف

ديسمبر 1986

الإهداء،

إلى والِـدَيَّ

إلى إخوتي

شكر وتقدير ...

أود أن أتوجه بشكري الخالص إلى الدكتور عبد القادر بن معروف الذي تفضل بالاشراف على هذه الرسالة. كما أشكر كل الذين ساعدوني من قريب أو من بعيد على انجاز هذا العمل.

مقدمة عامة

تعبر الميزانية العامة عن البرنامج الاقتصادي والاجتماعي السنوي للحكومة ، اذ تحتل حيزا كبيرا من اهتمامات الدوائر الاقتصادية والعلمية والسياسية في كل البلدان على اختلاف توجهاتها السياسية والاقتصادية . الا أن دراسة جانبها الانفاقي تكتسي أهمية خاصة في اقتصاد نامي كالاقتصاد الجزائري المتميز بقدرات انتاجية وتنظيمية متواضعة وحاجات عامة متنامية في كل اتجاه ، بحيث تصل هذه الاهمية الى الدرجة التي يمكن فيها اعتبار أن مثل هذه الدراسات هي حاجة عامة ليس في صالح التنمية المنسجمة التغاضي عنها .

ضمن هذا المنظور ، يمكن ابراز أهم مبررات اختيار موضوع تطور النفقات العامة في النقاط التالية :

- تعاظم دور السياسة الانفاقية في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بالاقتصاديات المتقدمة ، ودفع عجلة التنمية في الاقتصاديات المتخلفة .
- ندرة الدراسات التي تناولت نمو الميزانية الجزائرية ، ومع هذه الندرة فان الاهتمام مازال موجها لجانب الايرادات والضرائب بصفة خاصة وكأن الاقتصاديين المهتمين بالمالية العامة الجزائرية مازالوا متأثرين بالنظرة الكلاسيكية التي ركزت على جانب الايرادات العامة ولم تول لجانب النفقات العامة الا اهتماما عابرا .
- النمو الكبير للميزانية العامة بصفة مطلقة أو منسوبة الى الناتج المحلي الاجمالي ، وتزايد دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ـ يدل هذا التطور الكبير للنفقات العامة على استخدام جزء كبير من الموارد المالية العامة بواسطة قناة الميزانية . وتعتبر دراسة آثارها الاجتماعية والتراكمية مساهمة ـ ولو متواضعة ـ في تحليل اختيارات الاقتصاد العام . ومدى فاعلية تخصيص الموارد العامة .

ـ تزداد مبررات هذا البحث أهمية في الوقت الراهن والمتميز بانخفاض الموارد المالية نتيجة لانخفاض أسعار النفط ، مما يحتم التفكير الجدي في طريقة استخدام هذه الموارد وترشيدها .

وبناء على أهمية الموضوع ومبررات اختياره ، فان الاهداف الكبرى لهذا البحث تتمثل في الآتي :

ـ بيان موقع النفقات العامة في الفكر الاقتصادي والدراسات الاقتصادية عموما .

ـ التأكد من مصداقية وجود " ظاهرة نمو النفقات العامة " ومدى امكانية تعميمها .

ـ بحث الجوانب التطبيقية لنمو النفقات بشكل مقارن ، وذلك من أجل توضيح وسائل دراستها وتحليلها .

ـ التعرف على مدى وجود محفزات لنمو الميزانية الجزائرية ، وصلة ذلك بهيكل الاقتصاد الجزائري .

ـ دراسة النمو النسبي للوظائف المختلفة في هيكل الميزانية ، ومدى صلة ذلك باستراتيجية التنمية المعتمدة ، ودرجة مساهمة تلك الوظائف في تنفيذ هذه الاستراتيجية .

ـ تحليل الدور الاجتماعي للميزانية ، ولا سيما ما يتعلق بتكوين رأس المال البشري ، وتوزيع المداخيل واعادة توزيعها ، وتسليط الضوء على الاشكالات التي ترتبط بذلك .

ـ معرفة درجة مساهمة النفقات العامة النهائية في عمليات التراكم الرأسمالي المكثف ، ومدى جدوى الفصل بين النفقات كمساهمات نهائية وكمساهمات مؤقتة في هذا المجال ، والنتائج التي ترتبت على ذلك .

ـ محاولة تفسير لأسباب نمو الميزانية بشكل شمولي ، يأخذ في الحسبان المحددات الاقتصادية والاجتماعية والمالية .

وقبل بيان الكيفية التي عالجنا بها الموضوع واستعراض محتوياته ، تجدر بنا الاشارة الى توضيح معنى النفقة العامة المأخوذ في البحث ، اذ لا يوجد مفهوم موحد لهذا المصطلح (*).

حاليا هناك مفهومان للنفقة العامة ، مفهوم واسع ومفهوم ضيق ، وبناء على المفهوم الاول يعبر مصطلح النفقة العامة عن كل النفقات التي تنفذها الهيئات الادارية الحكومية على المستويين المركزي والمحلي ، ومؤسسات وشركات القطاع العام على اختلاف الفروع الاقتصادية التابعة لها ، أما حسب المفهوم الثاني فان النفقة العامة تكون مرادفا لتلك النفقات المدرجة في الميزانية العامة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة على الخزينة العامة ، وفي بحثنا هذا نقصد بالنفقة العامة تلك التي تنطوي عليها الميزانية العامة فقط، وليس هذا تبسيطا للمشكل ، بل تحديدا له حتى يمكن ايفاءه حقه .

ان لاختيارنا لهذا النهج ما يبرره من عدة نواحي ، فمن الناحية التمويلية تتم تغطية نفقات الميزانية العامة بمصادر مالية نهائية في غالب الاحوال ، لا تأخذ طابع القروض وانما تأخذ صورة الاقتطاعات الجبرية وهي الضرائب والرسوم أساسا ، ومن الناحية المؤسسية تشير نفقات الميزانية العامة الى مصروفات قطاع الادارات العامة المركزية ، وهو يكون الجزء الاساسي من

(*) ـ سنوضح مقصودنا بالنفقة العامة من زاويتي المحاسبة الوطنية والتشريع المالي بالنسبة للحالة الجزائرية في الباب الثاني من هذا البحث .

قطاع الادارات العامة الذي يعتبر قطاعا مؤسسيا قائما بذاته من وجهة نظر المحاسبة الوطنية ، ومن الناحية المنهجية تقتضي دراسة النفقات العامة توظيف الاعتبارات النظرية الى جانب المعطيات التجريبية ، ويتطلب ذلك الاعتماد على معطيات رقمية على قدر من التجانس بحيث تعتبر الاحصائيات المنشورة عن نفقات الميزانيات العامة أقرب الى تحقيق هذا الغرض من غيرها .

وهذا المبرر الاخير كان عاملا أساسيا في تركيزنا على الفترة (1966 ــ 1982) بالنسبة للحالة الجزائرية ، اذ اصطدمنا بعدم توفر احصائيات متجانسة بالشكل الذي يخدم التحليل المعمق للدور الاجتماعي والتراكمي للميزانية قبل وبعد هذه الفترة . غير أن ذلك لا يعني الاهمال الكامل لفترة ما قبل 1966 وما بعد 1982 ، ولا سيما الفترة الثانية منهما حيث لم نغفل عن بعض معطيات فترة الخماسي الاول ، وبعض ملامح تأثير انخفاض أسعار النفط في السنة الجارية (1986) .

وحتى نتمكن من تغطية الموضوع وفقا للاهداف التي حددناها قمنا بتقسيمه الى بابين اثنين ، تعرضنا في الاول منهما الى بحث الجوانب النظرية والتطبيقية لنمو النفقات ، وخصصنا الباب الثاني الى دراسة حالة الميزانية الجزائرية .

غير أن اعتمادنا على نظام الابواب لا يجب أن يفهم منه أننا خصصنا الباب الاول للجانب النظري البحت والباب الثاني للجانب العملي ، بل اننا تعمدنا الجمع بين الناحيتين في الباب الاول نفسه ، وذلك لأنّ طبيعة الدراسة تقتضي عدم الحديث عن تطور النفقات العامة من الناحية النظرية الصرفة دون الاستشهاد بالجانب الكمي لها في بعض البلدان التي تنتمي

الى أنظمة اقتصادية متباينة ودرجات نمو اقتصادي مختلفة ، وهذا ايمانا منا بأن بحث النفقات العامة بشكل مقارن أفيد كثيرا من الرؤيا الاحادية لها .

وقد عالجنا الباب الاول في ثلاثة فصول ، جاء الفصل الاول بعنوان :
مكان ومحتوى النفقة العامة في الفكر الاقتصادي ليوضح موقع النفقة العامة في الفكر الاقتصادي ، ودرجة الاهتمام بها في الدراسات الاقتصادية عموما ، والمفاهيم التي لصقت بها على وجه الخصوص . وقد تم ذلك في مبحثين استعرضنا في الاول موقف بعض المدارس الاقتصادية من النفقة العامة ودرجة الاهمية المعطاة لها ، ووضحنا في الثاني "المضمون "الذي أخذته هذه النفقة في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي والفكر الاقتصادي الحديث ، وهكذا عاينا التطور النوعي الكبير الذي حدث في هذا المضمون ، اذا انتقل من المفهوم الحيادي الكلاسيكي الى المفهوم الايجابي المنتج الذي يفرغ الاهتمام بآثارها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ويدعو الى تكثيف الدراسات حول تحليل تطورها وتطويع أدوات الحساب الاقتصادي لترشيدها .

لقد سمحت لنا هذه "الارضية النظرية " بالاقتراب من "مشاهدة الظاهرة" نمو النفقات العامة ومحاولة تفسيرها" وهو عنوان الفصل الثاني الذي قسمناه الى مبحثين .

خصصنا المبحث الاول للتأكد من الوجود الحقيقي للظاهرة ، وذلك من خلال استعراض بعض المعطيات الرقمية عن نمو نفقات ميزانيات بعض الدول ذات الانظمة الاقتصادية المختلفة ودرجة النمو المتباينة ، ثم حرصنا على بيان مدى الوجود الحقيقي للظاهرة ، وذلك بازالة عوامل الوجود الظاهري لها فأخذنا بعين الاعتبار مدى تأثير كل من التضخم والنمو الديمغرافي من خلال حالتين تطبيقيتين ، فتأكد لنا وجود الظاهرة ، الا أن العامل السكاني ذو معنى خاص في حالة الاقتصاديات النامية حيث سجلنا امكانية انخفاض نصيب

الفرد الواحد من خدمات النفقات العامة بالاسعار الثابتة . وهذه النتيجة جعلتنا نولي أهمية خاصة لحالة بعض الدول النامية حينما تجد صعوبة في تدبير الموارد المالية ، حيث لاحظنا الحالات الكثيرة لتخفيض النفقات العامة ، الا أن ذلك لم يمس كل أنواع النفقات بدرجة متساوية اذ تمتعت النفقات الاجتماعية بقدر كبير من " الحماية " على حساب نفقات الانتاج والبنى التحيتية مما يعرقل النمو في هذه الاقتصاديات القليلة النمو بالذات .

ثم انتقلنا بعد ذلك الى طرق محاولات تفسير نمو النفقات العامة من خلال المبحث الثاني الذي لخصنا فيه الاربع أطروحات التي تناولت ذلك ، وقد التزمنا في ذلك الموضوعية والامانة العلمية ، فقمنا بعرض موجز ومركز لها واتبعنا كلا منها بملاحظاتنا وتحفظاتنا ، وبذلك ستكون هذه الاطروحات نقطة ارتكاز أيضا حينما نحاول اعطاء تفسير لنمو الميزانية الجزائرية ، اذ سندرس فيما بعد مدى صلاحية هذه الاطروحات لهذا الغرض .

أما الفصل الثالث والاخير في هذا الباب الاول فعنوناه بـ: "أهمية تصنيف النفقات في بيان وظائفها ومساهمتها في اعادة توزيع المداخيل "، وذلك بقصد توضيح أهمية النفقات كاداة تحليلية هامة . وهنا أيضا بدأنا بالجانب النظري ودعمناه بالجانب التطبيقي ، فتعرضنا في المبحث الاول الى المعايير التي يستند اليها في تصنيف النفقات ومدى جدواها ، ثم تطرقنا في المبحث الثاني الى التصنيف النظري عند مسجريف الذي لاحظنا أهميته وبعض نقائصه ، وفي المبحث الثالث تأكدت لدينا أهمية التصنيف الوظيفي الذي يتجاوب والوظائف الحديثة للدولة المعاصرة،ثم انتقلنا بعد ذلك الى الجانب التطبيقي ، فتعرفنا من خلال المبحث الرابع على درجة تأثير هيكل الاقتصاد ومستوى نموه على هيكل النفقات بشكل مقارن ، وخصصنا المبحث الخامس والاخير للاطلاع على أهمية ومدى نجاعة النفقات العامة الاجتماعية التي تتخذ شكل

التحويلات في اعادة توزيع المداخيل ، وذلك من خلال نتائج بعض البحوث التجريبية في هذا الميدان .

وبهذا نكون قد انتهينا من الباب الاول بعد بحث الجوانب النظرية والعملية لنمو النفقات العامة ، وتوفرت لدينا في نفس الوقت بعض الخلفيات النظرية والادوات التحليلية الضرورية ووسائل المقارنة العملية التي تساعدنا في دراسة حالة الميزانية الجزائرية في الباب الثاني الذي وزعنا على أربعة فصول .

أشرنا في الفصل الاول الى بعض المعطيات الاساسية عن الاقتصاد الجزائري ذات الاثر المباشر على نمو النفقات ، وذلك بهدف توضيح الاطار العام الذي تنمو فيه الميزانية ، وهذا في مبحث أول لننتقل الى معاينة النمو العام لهذه الميزانية منذ 1963 . وندرس فيما بعد مدى ارتباط هذا النمو بتطور الناتج المحلي الاجمالي واحتساب نسبة الميزانية في الناتج ودرجة مرونتها بالنسبة اليه في مبحث ثاني .

ان كبر درجة مرونة ميزانية التجهيز بالنسبة الى الناتج مقارنة بمرونة ميزانية التسيير قد اعطتنا فكرة أولية عن توجه الميزانية في الاتجاه الذي تسعى اليه الاستراتيجية التنموية الرامية الى تكثيف الاستثمار على حساب الاستهلاك ، الا أن الامر يقتضي دراسة تحليلية تفصيلية لهيكل الميزانية ، وهو ما قمنا به ابتداء من الفصل الثاني .

في هذا الفصل الذي جاء بعنوان : " البعد الاجتماعي لميزانية الدولة" ، أبرزنا ضخامة مساهمة الوظيفة الاجتماعية في النمو الاجمالي للنفقات مقارنة بالوظيفتين الاقتصادية والادارية ، وذلك في المبحث الاول ، ثم فضلنا الحديث عن سياسة تكوين رأس المال البشري في المبحث الثاني نظرا لاستحواذ نفقات التعليم — بكل أنواعه ومستوياته — على حصة الاسد من نفقات الوظيفة

الاجتماعية ، وبينا مظاهر النجاح في الناحية الكمية وجوانب القصور في الناحية النوعية والكيفية .

ان أهمية الجانب الاجتماعي للميزانية جعلتنا نخصص مبحثا ثالثا لمدى مساهمتها في التوزيع الاولى للمداخيل ، ومبحثا رابعا لبيان أثر التحويلات الاجتماعية على اعادة التوزيع حيث انتهينا الى ضرورة اعادة النظر في استراتيجية الاعانات الاجتماعية . ووصولا لاعطاء صورة متكاملة — قدر الامكان — عن دور الميزانية في تحقيق نموذج التنمية أفردنا الفصل الثالث لدراسة الدور التراكمي للنفقات العامة النهائية . وأمام أهمية العلاقة بين الميزانية والخطة في هذا المجال ، وفصل التشريعات المالية بين النفقات العامة كمساهمات نهائيـــة وكمساهمدات مؤقتة ، أقول أمام ذلك كله رأينا تخصيص المبحث الاول لرســـم الاطار التشريعي والتنظيمي لمساهمة ميـزانيـــة الدولة في التراكم ، وفي المبحث الثاني تعرضنا الى المساهمة العادية وطبيعة هيكلها (تجهيزات اجتماعية ، تجهيزات اقتصادية ، تجهيزات ادارية) ، وانتقلنا بعد ذلك الى المبحـــث الثالث الذي عالجنا فيه المساهمة "الاستثنائية" للميزانية في التراكم والتي كانت نتيجة للتنمية السريعة من جهة ، وعدم مرونة الاطار التشريعي والتنظيمي من جهة ثانية ، فتتبعنا مبرراتها ثم بينا أهم أشكالها قبل أن نختم الفصل باستنتاجات هامة عن الدور التراكمي للنفقات العامة النهائية .

وهكذا وبعد دراسة اتجاهات النمو في الميزانية ، وتحليل الجوانب المتعلقة بدورها الهام في المجال الاجتماعي ومساهمتها في عمليات التراكـم الرأسمالي ، بعد ذلك كله عقدنا الفصل الرابع والاخير لتبيان دور الايرادات العامة في نمو النفقات ، ثم اعطاء تفسير شمولي لاسباب نمو الميزانية .

وقد تم ذلك من خلال مبحثين اثنين ، خصصنا الاول لدراسة مستوى الايرادات العامة كمحدد لنمو النفقات ، فتعرفنا على ديناميكية نمو الايرادات عموما والضرائب خصوصا ، وهيكل الضرائب ، وطبيعة الفائض المسجل على امتداد الفترة التي ركزنا الحديث عنها ، واهتمينا بالتمويل التضخمي للميزانية وآثاره على التوازنات النقدية والمالية ، وتأثير انخفاض أسعار النفط على الجباية البترولية ، وبالتالي على ديناميكية نمو الميزانية ، وقد بدأ ذلك مع سنة 1982 واستمر بطريقة غير منتظمة ليتخذ شكلا صارخا عام 1986 . ثم انتقلنا الى المبحث الثاني لاعطاء تعليل لاسباب نمو الميزانية الجزائرية ، فاستعرضنا في مطلب أول مدى صلاحية الاطروحات الاربعة لذلك ، وحاولنا في مطلب ثاني اعطاء تفسير شمولي يراعي المحددات الاقتصادية والاجتماعية والمالية لنمو ميزانية الدولة في الجزائر خلال الفترة المدروسة .

أخيرا أنهينا الموضوع بخاتمة قسمناها الى استنتاجات حوصلنا فيها أهم نتائج البحث ، واقتراحات عملية كوناها على ضوء هذه الاستنتاجات، ونعتقد أن الاخذ بها يساعد الميزانية كثيرا حتى تصل الى تحقيق الاهداف التي رصدت من أجلهـــا .

الباب الأول

الجوانب النظرية والتطبيقية لنمو النفقات العامة

الفصل الأول

مكان ومحتوى النفقات العامة فى الفكر الإقتصادى

تمهيــــــد

تقتضـي منا دراسـة الجوانب النظرية والتطبيقية للنفقات العامة بادئ ذي بدء أن نوضح موقعها في الفكر الاقتصادي ، ودرجة الاهتمام بها فـي الدراسات الاقتصادية ، وبحث المفاهيم التي لصقت بها . وسنقوم بذلك متجنبين الاسهاب ، اذ سيقتصر تحليلنا على استعراض مواقف بعض المدارس الاقتصادية من " النفقة العامة " في مبحث أول . بينما نخصص المبحث الثاني الى ابراز محتوى النفقة العامة وطبيعتها ودورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فـي كل من الفكر الاقتصادي الكلاسيكي والفكر الاقتصادي الحديث لننتهي الـى ملاحظـة "الوعي " الذي أصبح يميز التحليلات المالية الحديثة بضرورة الاهتمام بالتوزيع الامثل للخدمات الجماعية وترشيد النفقات العامة وتطويع أدوات الحساب الاقتصادي في سبيل ذلك ، وهذا سيسلمنا الى دراسة الجانب الكمي لنمـو هذه النفقات في الفصل الثاني .

وبهذا سيشتمل هذا الفصل الاول على المبحثين التاليين :

المبحـث الاول : من الاهتمام بالضرائب الى التركيز على آثار النفقات العـامـــة .

المبحـث الثاني : من النفقة الحيادية الى النفقة الايجابية .

المبحث الاول : من الاهتمام بالضرائب الى التركيز على آثار النفقات العامة .

لم تكن درجة الاهتمام بنظرية الانفاق العام واحدة بين الاقتصاد بين القدامى والاقتصاديين المحدثين ، كما أن منهجية دراستها اختلفت بين هؤلاء وأولئك .

المطلب الاول : بين النظرية الكلاسيكية والنظرية الحديثة

تشير مؤلفات اقتصاديات المالية العامة عادة الى حصة الاسد التي استأثرت بها الضرائب بالمقارنةالى النفقات العامة في اهتمامات الاقتصاديين القدامى ، وقد لاحظ الاستاذ مسجريف Musgrave ذلك بقوله : " ان للمالية العامة-باعتبارها فرع من العلوم الاقتصادية - ماضي متنوع ولقد اهتم بعض علماء الاقتصاد الكبار - ولا سيما ريكاردو Ricardo ، ويكسل Wickeell ، ادجورث Edgeworth ، بيجو Pigou - بنظرية الضرائب أكثر من اهتمامهم بالنفقات العامة(1)

فعلا لقد كان اهمام اختصاصيي المالية العامة مركزا حول المشاكل المتعلقة بالضرائب والرسوم وعلاقة ذلك بالنشاط الخاص والاسعار والاجور . . .الخ ،ويرجع هذا الاهتمام الكبيربالايرادات العامة علىحساب النفقات العامة الى منطق الفكر الكلاسيكي القائل بحياد دور المالية العامة ، أي عدم تأثير النفقات العامة علىمختلف الجوانب الاقتصادية المختلفة .

وقد حدد آدم سميث وظائف الدولة ، وبمعنى آخر مجالات الانفاق العام في ثلاثة صور معروفة " الامن الداخلي - الامن الخارجي - بعض الخدمات الاساسية" كما أن ريكاردو في مؤلفه المعروف "مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب"

(1) Richard MUSGRAVE : " The theory of public finance ", Mac-Graw Hill, New-York. 1959, P.V

قد صاغ نظرية متكاملة حول الضرائب وضعها المبادئ الاساسية لهذا العلم ولكنه اعتبر النفقات العامة ضربا من التبذير ، ولا تستحق حتى الحديث عنها ، كما أن " مارشال Marshall لم يضمن الطبعة الاولى من كتابه : مبادئ في الاقتصاد principles of economy" والصادرة عام 1890 أي مبحث عن النفقات العامة .

ولعل الاهتمام بالنفقات العامة بنفس درجة الاهمام بالايرادات العامة بدأ يبرز مع نهاية القرن التاسع وبداية هذا القرن ، ويعزى البعض[1] ذلك الى التطور الذي عرفه الفكر الاقتصادي على يد المدرسة الحدية حيث وجه الاهتمام الى طبيعة الرغبات الفردية . وقد كانت أهم المساهمات في هذا المجال أساسا من نتائج أبحاث بعض المؤلفين الاطاليين مثل Bareme, Viti de Marce, Mazzela وغيرهم ، فقد قدم فيتي دي ماركو معيارا في هذا المجال لقياس التضحية والمنفعة المترتبين عن النفقة العامة ، ويتلخص هذا المعيار الذي عرف بمعيار فيتي دي ماركو في أن المنفعة القصوى تتحقق اذا تساوت التضحية الحدية التي يتحملها الافراد في سبيل تمويل النفقة العامة مع المنفعة الحدية لدخولهم الباقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل المنفعة العامة .

كما أن بعض الكتاب النمساويين مثل Sax والسويديين مثل Lindhal قد اهتموا بعدم امكانية تجزيء الخدمات العامة وكانوا يرون أن القطاع العام شأنه شأن القطاع الخاص يجب أن يخضع لرغبات المستهلكين ، ومن جهة أخرى نادوا بشيء مهم وهو أن النفقات العامة والايرادات العامة يجب أن يحددان بصفة غير مستقلة الواحدة عن الاخرى .

وقد اهتم ليندال كثيرا بمشكل تحديد الرغبات الجماعية حتى يمكن اشباعها عن طريق النفقات العامة[2] حيث أنه بعد أن لاحظ أن جهاز السوق

(1) Luc Weber : "L'Analyse économique des dépenses publiques", P.U.F, Paris. 1978, p. 32 et suivantes.

(2) د . رياض الشيخ و د .عمرو يحيى الدين "النفقات العامة : دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي" ، دار النهضة العربية،بيروت.1974،ص.96 وما بعدها .

لا يمكنه التعبير عن هذه الرغبات الجماعية فاقترح ميكانيزم آخر يعمل على تحديد التفضيل للسلع الجماعية العامة وعندها يمكن تحديد حجم اشباعها وذلك بطبيعة الحال عن طريق النفقات العامة ، وهذا كله في اطار متكامل لربط النفقات العامة بالايرادات العامة باعتبار أن الضرائب هي المصدر الوحيد للارادات اللازمــــة للنفقات العامة.وحسب ليندال فان نسبة توزيع العبء الضريبي بين المجموعات المختلفة للمجتمع تلعب نفس الدور الذي يلعبه الثمن في جهاز السوق لتحقيـــــق التوازن بين العرض والطلب .

الا أنه وفي الواقع العملي تبرز صعوبات كبيرة اذا أردنا تجريب تحليلات ليندال ولا سيما لتحديد حجم الانفاق العام في سبيل تحقيق الاشباع الملائــــم للحاجات العامة ، وهذا جعل بعض المفكرين الاقتصاديين يقترحون وسائل أخرى لتحقيق حجم النفقات مثل قرار الاغلبية في المجالس النيابية .

أما بيجو Pigou ودالتون Dalton فيعتبران قد ساهما في اعطاء الاولوية للنفقات العامة في التحليل الاقتصادي حينما نادا في بداية العشرينات بضرورة رصد النفقات العامة في مستوى الحد الذي تتعادل فيه المنفعة الاجتماعية الحدية التي تجلبها هذه النفقة مع التكاليف الاجتماعية الحدية التي تنتج مـــن تمويلهـــــا .

ان هذه المجهودات المبذولة حتى ذلك الوقت كانت معتبرة بدون شك في سبيل صياغـــة نظرية متكاملة للنفقات العامة . . . ورغم ذلك فانها ظلت غير كافيـــة ولا تحتل سوى مكانا متواضعا في الفكـــر الاقتصــــادي .

<u>المطلب الثاني</u> : كينـــز يقلب الاوضـــاع

تميزت النظرية العامة للتوظيف والفائد قوالعمالة النقود لكينـــز عام 1936 بأنها وجهت الاهمية الكبرى لدور القطاع العام في الاستقرار الاقتصادي ونظرت الى كامل النظام الاقتصادي على أساس أنه وحـــــدة متكاملة ، يقول كينز:" اطلقنا علـــى

نظريتنا (النظرية العامة) وأردنا بذلك أن نبين أننا قد استهدفنا خاصة سير النظام الاقتصادي في مجموعه ، ونظرنا الى المداخيل الاجمالية و الارباح الاجمالية ..الخ أكثر مما نظرنا الى المداخيل والارباح ... في الصناعات والمشروعات لدى الافراد باعتبارها وحدات منعزلة . واننا لنزعم بأنه ارتكبت أخطاء فادحة لما طبقت على النظام استنتاجات بنيت على جزء محدود منه "(1). وقد ساعدت هذه الرؤيا الجديدة بالفعل في جعل النفقات العامة في مكانها المناسب داخل الفكر الاقتصادي ، وقد بدأ كينز كتابه بالتشهير باقتصادي الفكر الكلاسيكي وعلى رأسهم جون بابتست ساي J.B. Say والمشهور بقولته : " أحسن نفقة هي الاقل حجما " .

ان انتقادات كينز لساي تأتي أساسا من رفضه لمبدئين أساسيين عند ساي ، الاول وهو كون أن العرض يخلق الطلب (قانون ساي المعروف) والنتائج التي ترتبت على ذلك بالنسبة للفكر الاقتصادي ، حيث يلاحظ كينز أن "التعاليم المقترنة باسم ج . ب . ساي تحكمت في كل مجال حتى الآونة الاخيرة بالعلوم الاقتصادية أكثر مما اعتقد . صحيح أن كثيراً من الاقتصاديين تخلوا منذ زمن بعيد عن قانونه المعروف باسم قانون اسواق التصريف ، ولكنهم لم يطرحوا فرضياته الاساسية ولا سيما المغالطة القائلة بأن العرض يخلق الطلب " (2)

والمبدأ الثاني الذي ركز كينز على رفضه ، هو اعتبار ساي أن النظام الاقتصادي يعمل بكل طاقته ، وهذا عين الخطأ حسب كينز : "ان ساي يفترض ضمنيا أن النظام الاقتصادي يعمل باستمرار ملء طاقته ... ان كل النظرية الاقتصادية اللاحقة تصدر عن نفس الفرضية . ولكن من الواضح أن النظرية القائمة على مثل هذا الاساس لا يمكنها أن تكون ملائمة لدراسة المسائل المتعلقة بالبطالة والدورة الاقتصادية "(3).

---

(1)– ج.م. كينز : " النظرية العامة في الاقتصاد " ترجمة نهاد رضا ، منشورات دار مكتبة الحياة ، بدون تاريخ ، بيروت ، ص . 6 .

(2)– نفس المصدر الآنف الذكر : ص 9 .

(3)– نفس المصدر الآنف الذكر : ص 9 .

ولعل كينـــز رفض أفكار ساي بالذات نظرا للاثر الذي تركته هذه الافكار على اتجاهات الفكر الاقتصادي فيما بعد رغم كونه عاش في نهاية القرن الثامن عشـــر وبداية القرن التاسع عشر (1767 — 1836) .

وعلى النقيض من ساي فان كينز اهتم بصفة هاصة بما اسماه بالطلب الفعال، حيث حلل العوامل التي تحدد مستوى العمالة (مستوى التشغيل) ودرجة سرعة وتأثر هذه العوامل بالتالي على الدخل القومي ومدى امكانية تحقيق العامل المؤثر عن طريق النشاط الخاص أم عن طريق النشاط العام .

وحسب كينز فان مستوى العمالة (بالتالي مستوى الدخل القومي) يتحدد بالطلب الكلي الفعال ، وهذا الاخير وهو عبارة عن الطلب على سلع الاستهلاك والطلب على سلع الاستثمار وهذا في القطاعين العام والخاص، وعليه فان الطلب على السلع الاستهلاكية يتكون من شقين (انفاق الافراد على الاستهلاك وانفاق الحكومة أيضا على الاستهلاك كما أن الطلب أيضا على السلع الانتاجية يتكون من شقين اثنين (طلب القطاع الخاص على السلع الاستثمارية وأيضا انفاق الحكومة على السلع الاستثمارية) .

وحتى يصل كينز الى الطرف الذي يؤثر فعلا في الطلب الكلي الفعال لاحظ أن طلب الافراد على السلع الاستهلاكية يتوقف على عاملين هما حجم الدخل والميل الحدي الاستهلاك ، أما الطلب الخاص على السلع الاستثمارية فانه يتحدد بالموازنة بين الكفاءة الحدية لرأس المال وسعر الفائدة بحيث أن المقاولين les Entrepreneurs لا يستثمرون الا اذا كانت الكفاءة الحدية لرأس المال أكبر من سعر الفائدة . ومع كون الانفاق على السلع الاستهلاكية لا يكون أساسا في التأثير على الطلب الكلي الفعال ، ولما كان الانفاق الخاص الاستثماري لا يعول عليه في حالات الكساد ، وحتى في الحالات العادية حينما يكون الربح غير متوقع فانه لا يبقى لزيادة الطلب الفعال سوى النفقات العامة (نفقات الحكومة) على السلع الاستثمارية .

أن هذه الدعوة الصريحة من كينز لاهمية النفقات العامة وبالتالي توسيع دائرة النشاط الحكومي تولد عنها الاهتمام بمشكل تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص من جهة وتكثيف الابحاث المتعلقة بالتوزيع الامثل للخدمات الجماعية من جهة ثانية .وقد تنوعت الدراسات والابحاث التي يمكن اعتبارها امتدادا للنظرية الكينزية، ولعل الابحاث التي قام بها كل من ساميولسون Samuelsen ومسجريف Musgrave تعتبر أبرز الاسهامات النظرية في مجال تخصيص الموارد والتوزيع الامثل للخدمات الجماعية .

المطلب الثالث : رد فعل المدرسة النقدية .

لقد اتسعت السياسة التدخلية كثيرا منذ الحرب العالمية الثانية وهذا ناتج عن انتشار نوعين من الفكر الاقتصادي ، الفكر الاقتصادي الاشتراكي والفكر الكينزي ، وقد أثر هذا الاخير كثيرا على اتجاهات السياسة الاقتصادية في البلدان الرأسمالية وكذا في كثير من البلدان النامية والسائرة في الطريق الرأسمالي ، وقد نتج عن ذلك اتساع في دور الحكومة والنفقات العامة في الصنف الاول من البلدان وزيادة اجراءات الحماية والتدخل ، أما في الصنف الثاني من البلدان فقد تميز بصياغة خطط اقتصادية واجتماعية وزيادة تأثير دور الدولة على الحياة الاقتصادية واعطاء الاولوية للصناعة وخاصة تلك التي توفر تشغيل أكثر لليد العاملة، كما اعتمدت هذه البلدان في مجال التجارة الخارجية استراتيجية احلال الواردات وحماية الصناعات الناشئة ، وقد عرفت هذه الاجراءات أغلب بلدان أمريكا اللاتينية منذ بداية الستينات .

لا شك أن هذه السياسة الاقتصادية تتوفر على جوانب قوة كما تحتوي على نقاط ضعف وليس هذا مجال حصر هذه المزايا وتلك العيوب، وانما يهمنا هنا أن نسجل أن بعض المشاكل التي عرفتها الدولة الرأسمالية المتقدمة وكذا المتاعب التي لاقتها الدول النامية المذكورة قد شجعت قيام ردود فعل قوية من طرف ميلتون فريدمان M. Friedman وأتباعه ، ولم يكن ذلك على المستوى النظري فحسب ولكن على المستوى العملي أيضا .

ففي الوقت الذي تركز النظرية الكينزية على أهمية الطلب الكلي الفعال

باعتباره يحدد مستوى الدخل القومي ، وحيث يلعب الطلب الحكومي على السلع الاستثمارية — بصفة خاصة — أهمية بالغة في اجراءات السياسة الاقتصادية العامة فاننا نجد أن أنصار مدرسة شيكاجو Ecole de Chicago يهتمون أساسا بالكتلة النقدية ويركزون على أهميتها في تنظيم وضبط الاقتصاد القومي وترشيد سلوك الاطراف الاقتصادية المختلفة ((les agents économiques)

وقد تلاحقت هجمات فريدمان على المبادئ التي دعا اليها كينز داعيا التخلي عن التدخل المتزايد للدولة والنمو المفرط للنفقات العامة ، ففي مؤلفه " الرأسمالية والحرية Capitalisme et liberté "(1) يقول :

" يجب أن يضيق اطار نشاط الدولة ، يجب أن تنحصر وظيفتها الاساسية في حماية حريتنا ، السهر على النظام ، وتوفير الشروط الملائمة لتطبيق العقود الخاصة وتشجيع أسواق المنافسة " .

وهذه دعوة صريحة من فريدمان الى العودة الى مبادئ آدم سميث في مجال الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة ، وفي هجوم النقديين على الكينزيين كثيراً ما يعتبرون بأن أكثر المشاكل التي تعاني منها البلدان الرأسمالية ناتجة عن النمو المتزايد والمتنوع للنفقات العامة باعتبارها الاداة المفضلة لتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ولم يقتصر تأثير هذه الافكار على الولايات المتحدة — اذ كانت جامعة شيكاجو نقطة انطلاقها على يد فريدمان — بل تعداه الى بلدان أخرى حيث نجد على سبيل المثال أن حركة الاقتصاديين الجدد "nouveaux économistes" في فرنسا تعتبر امتدادا لهذه المدرسة حيث يعتبر كل من Florin Aftalin و Jean Jacques Rosa من أبرز ممثليها هناك .

---

(1) Milton Friedman : "Capitalisme et liberté"; Traduction Française, Edition Robert Laffon, Paris. 1971, P. 14

ان هذه المبادئ الداعية الى الحرية الكاملة للسوق وتراجع دور ميزانية الدولة قد وجدت طريقها أيضا الى التطبيق العملي ، حيث نجد أن السياسة الاقتصادية المتبعة من طرف كل من الولايات المتحدة الامريكية في عهد ريغان وبريطانيا في عهد تاتشر تعتبران انعكاسا مباشرا لندا ءات المدرسة النقديـــة في كثير من الاحيـــان .

على أن ذلك لم يقتصر على الدول الرأسمالية المذكورة ، بل اننا نجد كثيرا من بلدان أمريكا اللاتينية هجرت توجيهات النظرية الكنيزية لتأخذ بآراء المدرسة النقدية وذلك بايعاز من بعض الاقتصاديين الشباب الذين تتلمذوا على فريدمان في جامعة شيكاجو . ومن أمثلة هذه الدول الارجنتين والشيلي حيث تميزت السياسة الاقتصادية المتبعة بها بتضييق دور الدولة فيها ولا سيما في المجالات الاقتصادية والمالية والنقدية ، والتخلي عن الاعانات التي كانت تتكفل بها الميزانية العامة ، وبالمقابل تشجيع المبادرات الخاصة في النشاط الاقتصادي والتنازل عن قوانين حماية الصادرات واخضاع المستثمرين الاجانب الى نفس شروط المستثمرين الوطنيين في اطار تشجيع المنافسة .

ولم نقصد من تعرضنا لبروز الاتجاه النقدي في بعض البلدان الرأسمالية والنامية تقويم السياسات الاقتصادية المختلفة وانما كان هدفنا هو التعرض الى مدى الاهمية التي احتلتها النفقات العامة في هذا الاتجاه الفكري وذلك في اطار توضيح الخلفيات الفكرية للاستراتيجيات التي تضعها السلطات العامة وصلتها الكبيرة بتوجهات الانفاق العـــام .

وفي الواقع لسنا مع الرأي القائل بأن النظرية الكينزية ستترك مكانها للنظرية النقدية بهذه السهولة ، ولا سيما فيما يتعلق بدور النفقات العامة ، فلا ذلك حدث على المستوى النظري ، ولا السلطات العامة في أغلب الاقتصاديات ألقت جانبا كـــل

الادوات الكينزية عند صياغة سياستها الاقتصادية والمالية .

وكما اسلفت يحتل الفكر الكينزي ، الى جانب الفكر الاشتراكي في الوقت الحالي أهمية بالغـــة ولا سيما في مجال دور الميزانية العامة في السياسة المالية ، مع بروز أنصار التحليل النقدي في العقد الاخيـــــر .

المبحث الثانـــي : من النفقة الحيادية الى النفقة الايجابيـة :

تعرضنا في الصفحات السابقة الى المكان الـذي احتلته النفقات العامة في اهتمامات الاقتصاديين ، وركزنا على ابراز السياق التاريخي — بايجاز — للكيفية التي انتقل بها هذا الفكر من الاهتمام بالضرائب واهمال النفقات في الفكر الكلاسيكي الى الوعي الذي تميز به المفكرون الاقتصاديون المحدثون بقضايا اشباع الحاجات الجماعية ، وتدخل الدولة ، وأهمية الانفاق العام في التأثير على النشاط الاقتصادي .

الا أننا هنا سنهتم بالنفقة العامة ذاتها في الفكر المالي ، بمعنى أننا نبحث المفاهيم المختلفة للنفقة العامة والتطور الذي عرفه كل من دورها وطبيعتها .

وأول ما يثير الانتباه في هذا المجال هوالمفهوم الذي عرفته هذه النفقات من التقليديين الى المحدثين ، فقد كان ينظر الاولون الى النفقة العامة على أنها استهلاكية وليست منتجة وقد ترتب على هذا جملة من النتائج ميزت دراسات المالية العامة التقليدية ، بينما يرى المحدثون بأنه يجب التركيز على الآثار التي تنتج عن هذه النفقات ، وبالتالي التمييز بين ما هو منتج وبين ما هو غير منتج ، وذلك من خلال آثار هذه النفقات على الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

المطلب الاول : النفقة العامة استهلاك للاموال العامة .

كان المفهوم التقليدي للنفقة العامة ينطوي على الاهتمام البالغ بمقدارها ، ويعتبرها — أي النفقة العامة — شر لابد منه وبالتالي يجب الاقتصاد فيها وتضييقها ما أمكن ذلك . وبناء على هذا المفهوم فان الدولة تنفق أولا ثم تحصل على ايراداتها

(مبدأ أولوية النفقة العامة) على ضوء نفقاتها ، أي أنها تحسب ايراداتها بدلالة نفقاتها وليس العكس.[1]

أ — الاقتصاد في النفقة :

ونظرا الى أن نشاط الدولة كان مقتصرا على المجالات التقليدية المحدودة ، فان النفقة العامة على هذا الاساس ما هو الا استهلاك لجانب من ثروة المجتمع لان النشاط الحكومي في ذلك الوقت كان يعتبر استهلاكيا محضا ، وبالتالي يجب أن يقتصر على خدمات الامن والدفاع والعدالة ، أي المجالات المحدودة التي تقوم بها الدولة الليبرالية .

ان المفهوم غير المنتج للنفقة وضرورة الاقتصاد فيها جعلت المهتمين بالمالية العامة أنذاك يهتمون أكثر بالجانب القانوني لهذه النفقة انطلاقا من كونها تمثل الوجه الاخر للضرائب أي أن تحديدها هو عبارة عن تحديد للمبالغ الواجب اقتطاعها من المواطنين.[2]

كما أن فكرة "النفقة العامة استهلاك للاموال العامة" قد ترتب عنها خضوع النشاط العام للقواعد التي تحكم النشاط الخاص ، حيث أن النفقة العامة شأنها شأن النفقة الخاصة يجب أن تخضع لمبدأ " أقصى منفعة بأقل نفقة " .

ب — النفقة الحيادية :

فالنفقة العامة في الدولة الحارسة هي نفقة محايدة أي لا تمارس أي تأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وهذا يتجاوب مع الحرص على توجيهها الى المجالات غير المنتجة ، بحيث لا يعتبر توجيهها الى المجالات المنتجة الا من باب الاستثناء وحتى في هذه الاحوال الاستثنائية فان قواعد الاقتصاد الخاص هي التي تحكمها ، بحيث أن انتاجيتها يجب أن تعكس ربحيتها (مقابلة الايرادات المتحصلة بالنفقات المصروفة) .

---

(1) — M. Duverger : "Finances Publiques" , P. U. F, Paris.1978, 9ème édition.

(2) — د . عبد الكريم صادق بركات: "دراسة في الاقتصاد المالي" ، دار النهضة العربية ، بيروت 1976 ، ص 305 .

ان القول بحياد النفقة العامة كان عاملا مهما في توجيه الفكر المالي التقليدي الى عدم دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عنها ، وبالتالي الاهتمام بالناحية الكمية دون الناحية الكيفية .

ان تمسك دعاة المذهب الحر بفكرة عدم تدخل الدولة قد فوت عليهم امعان النظر في مقولة " حياد النفقة العامة " ، اذ أن ذلك لا يمكن قبوله بأي حال من الاحوال ، والتسليم بعدم تأثير النشاط العام على التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع أمر مستبعد جدا ، لأنّ المنطق السليم يقودنا الى القول بعدم حياد الانفاق العـــــام .

وفي هذا المجال بالذات وللرد على فكرة حياد النفقة العامة فانه عادة تتم الاشارة الى مجال النفقات الحربية والتي اعتبرت غير منتجة ومحايدة عند أغلب المفكرين الكلاسكيين ، قلت عادة ما يتم التدليل على أن هذا النوع بالذات مـــن النفقات له آثار مباشرة فضلا على الآثار غـــير المباشرة على الظروف الاقتصادية في المجتمع المعني ، وناهيك على الانواع الاخرى من النفقات العامة (مثل النفقات الموجهة للاستثمار أو النفقات الاجتماعية أي الموجهة لتلبية بعض الخدمات الاجتماعية كخدمات الصحة مثلا) .

ان الاهتمام بمبلغ النفقة العامة دون النظر الى دورها وآثارها ، والقول بحيادها لم يكن ليستمر لعدة اعتبارات.منها ما هو عملي ومنها ما هو نظري وان كانت عملية الفصل بينهما غير مرغوبة نظرا لتأثير كل منها على الآخر ، ومن الاعتبارات العملية نجد الازدياد المستمر للنفقة العامة كنسبة من الناتج القومي في البلدان الرأسمالية التي تحولت فيها الدولة من 'الدولة الحارسة' الى دولة تتدخل في مجالات الانتاج والتوزيع . كما أن أهداف النفقات العامة اتسعت كثيرا لتشمل بالاضافة الى الوظائف التقليدية لها أغراضا جديدة بحيث أصبحت الميزانية العامة (بشقيها الانفاقي والايرادي) تستعمل كأدوات للسياسة المالية ذات الاهداف

الاقتصادية والاجتماعية المتعددة ، أما على المستوى النظري فان اهتمامات الاقتصاديين بدأت تتركز على دور النفقة العامة آخذة طابعا تحليليا لطبيعة الآثار التي تحدثها على الكميات الاقتصادية الكلية والاوضاع الاجتماعية .

المطلب الثاني : النفقة العامة توجيه للنشاط الاقتصادي وتوزيع للثروة

اصبح لمضمون النفقة العامة مكانا بارزا إذن في الدراسات المالية الحديثة ، وتناولت هذه الدراسات تحليل دور النفقات العامة وتركزت بذلك حول تقسيماتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية ، وتخلى الفكر المالي عن ضرورة توازن الميزانية العامة، فأهمية الميزانية في الفكر الحديث ليس في كونها تتضمن وسائل تمويل النفقات الضرورية لقيام الدولة وانما تكمن أهميتها في الانشطة التي تمولها ، والاهداف الاقتصادية والاجتماعية وفي الاخير المالية التي تسعى الى تحقيقها .

لقد أصبح الهدف النهائي للميزانية العامة يتمثل في الانشطة التي تسعى الى تمويلها ، والمنفعة الجماعية التي تهدف الى اشباعها إذ تمركز الفكر المالي الحديث حول الاجابة عن السؤال التالي : " ما الهدف من الميزانية" ؟ وللاجابة على هذا السؤال اهتم العلماء المحدثون بالكيفية التي تساهم بها وظائف الميزانية في تلبية الرغبات الجماعية .(1)

أ — النفقة الايجابية :

لا يمكن فصل التغير الذي حدث في مفهوم النفقة العامة عن التطور الذي عرفه مضمون أهداف الميزانية العامة والمالية العامة ككل ، فان كان علم المالية العامة في المفهوم الكلاسيكي يهدف الى دراسة النفقات العامة والايرادات العامة التي يلزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات فان المفهوم الحديث لهذا العلم يهدف الى دراسة الكيفية التي توجه بها النفقات العامة والايرادات العامة لتحقيق اهداف

(1) — Renaud De La Geniere: " Le Budget", Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris. 1976, P.17

الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .(1)

أي العمل على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي على المستوى القومي والاستغلال الامثل للموارد القومية .

وهذا تخلي واضح عن فكرة النفقة المحايدة لصالح النفقة الايجابية،والمقصود بالنفقة الايجابية هي تلك النفقة التي تهدف الى احداث آثار أخرى اقتصادية واجتماعية الى جانب آثارها المالية .(2)

ان مفهوم ايجابية النفقة العامة يكرس مفهوم المالية التعويضية ويدعم النظرة الاكثر واقعية والتي ترى بوجود فروق جوهرية بين النشاط العام والنشاط الخاص على عكس ما كان معتقدا ، وتتضح هذه الفروق سواء في طبيعة النشاطين المذكورين أو في نطاق تأثيرها . فالتسليم بايجابية النفقة في التأثير على المجالات المختلفة جعلتها — أي النفقة العامة — الاداة المفضلة لتحقيق التوازن في الاقتصاد القومي بالبلاد الرأسمالية وعاملا هاما في التخطيط المالي بالبلاد الاشتراكية ، أما في البلاد النامية فهي دعامة أساسية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ب — الاهتمام بطبيعة ودور النفقة العامة :

ان الاهمية التي أصبحت تكتسيها النفقات العامة في الاقتصاديات المختلفة جعلت الفكر المالي يتوجه الى الاهتمام بطبيعة هذه النفقات وتحليل دورها وآثارها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وأصبح ينظر الى الدولة لا على أنها مستهلكة للاموال العامة ولكن بمثابة مضخة هائلة تمتص لتوزع وتؤثر وتوجه لتحقيق أهدافها من خلال نفقاتها العامة .

ان طبيعة ودور النفقة أصبحت ذات أهمية بالغة في الدراسات المالية ، فعلى سبيل المثال نجد أن مرتبات الموظفين ونفقات الدفاع ونفقات المشاريع الاقتصادية . . . الى غير ذلك من أنواع النفقات ، كلها نفقات عامة ولكن درجة الاهتمام بهذا النوع أو ذاك من هذه النفقات يرجع في المقام الاخير الى طبيعة كل منها

(1) — د . رفعت المحجوب : "المالية العامة" ، دار النهضة العربية ، بيروت 1975 ، ص 29

(2) — د . عبد الكريم صادق بركات ، مرجع سابق ، ص 311 .

والهدف المتوخى من ورائها ، ففي الوقت الذي تتخذ فيه نفقات مرتبات الموظفين الصفة المالية ، نجد أن نفقات المشاريع الاقتصادية تتخذ طابع التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .(1)

ونظرا لكون النفقات العامة مكونا هاما من مكونات الدخل القومي ، وأن أي تغير فيها ينعكس بدون شك على الدخل فان الاهتمام بالانفاق العام يأتي من حيث أن النشاط العام يتحلل في الاخير الى مجموعة كبيرة من الآثار المباشرة و غير المباشرة على الكميات الكلية على المستوى القومي مثل الاستهلاك القومي والاستثمار القومي. الخ

والآثار المترتبة على الانفاق العام لا تختلف باختلاف أنواع النفقات فحسب ولكن باختلاف طبيعة النوع الواحد ذاته ، بمعنى أنه بدون شك توجد فروق كبيرة بين الآثار التي تحدثها النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية ، الا أنه يجب التمييز داخل كل نوع من حيث الآثار المترتبة عنه ، فالنفقات الاستثمارية ليس لها نفس الآثار التي تحدثها النفقات الجارية رغم كونها نفقات حقيقية في نفس الوقت. أما بالنسبة للنفقات التحويلية ، فنجد مثلا الاعانات تعتبر من أكثر أنواع النفقات التحويلية شيوعا في الوقت الحاضر ، الا أنه يجب التفريق بين الآثار التي تحدثها الاعانات الموجهة الى تشجيع الصناعة مثلا وبين الاعانات الممنوحة للحفاظ على القوة الشرائية لذوي الدخول المتدنية ، ففي الوقت الذي تهدف فيه الاولى الى رفع الانتاج في الصناعة المعنية ، نجد أن الاثر المترتب على النوع الثاني من الاعانات هو دعم القوى الشرائية للمستفيدين منها .

ان الازدياد المضطرد لاهمية النشاط العام والتوسع المتزايد لاطار الخدمات الجماعية وبالتالي النمو المتزايد للكتلة المالية التي ترصدها الحكومات لتلبية هذه الحاجات ، جعلت التحليلات المالية الحديثة تتركز حول التوزيع الافضل للخدمات الجماعية على المستوى النظري ، والبحث عن التطبيق العملي للنتائج المحصل عليها . وقد استخدمت لذلك تقنيات مختلفة وعدة أدوات للحساب الاقتصادي والتي تهدف الى أفضل الوسائل الممكنة لتنظيم النشاط الاقتصادي العام ، وبهذا بدأت تظهر بوادر

(1) M. Duverger : "Finances Publiques" , Op. Cit, P. 31

التحليل الجزئي للنفقات منذ منتصف الستينات .

<u>المطلب الثالث</u> : التحليل الجزئي للنفقات العامة .

يهدف التحليل الجزئي للنفقات العامة (أو بتعبير آخر تطبيق الحساب الاقتصادي على النفقات العامة) الى زيادة قيمة الاهداف المحققة باستخدام قدر ثابت من الموارد ، أو تحقيق نفس الاهداف باستخدام قدر أقل من الموارد .(1)

وهكذا يتم الربط بين اجمالي تكاليف الموارد واجمالي المنافع التي يحققها برنامج معين خلال فترة زمنية محددة .

ان انتشار طرق الحساب الاقتصادي قد ساعد على ظهور طريقة "برمجة وتخطيط نظام الميزانية" بالولايات المتحدة الامريكية عام 1965 على يد الرئيس"جانسن" بعد مرحلة تجارب في ادارة الدفاع وذلك تحت اشراف السيد "مكنامارا" أما في فرنسا فقد انطلقت عملية "ترشيد الاختيارات المالية" سنة 1968 ، وذلك بالاعتماد على نوعين أساسيين من التقنيات هما : الادارة من خلال الاهداف وتحليل التكلفة والعائد .

ويمكن تعريف عملية ترشيد الاختيارات المالية بأنها طريقة بحث منهجية تطبق على اجراءات السلطة العامة مستخدمة كل التقنيات المتوفرة للتحليل والحسابات والتقدير للادارة والتنظيم بشكل مشخص وفعال ، ومطابق لسياسة محددة .(2)

وكثيرة هي العوامل التي جعلت من عملية ترشيد الاختيارات المالية ضرورة ملحة ،(3) ويمكن تلخيص هذه العوامل والمبررات في النقاط التالية :

ـ خضوع الميزانية لمبدأ السنوية يجعل عملية التقييم نتائجها أمرا صعبا .

---

(1) ـ د / عبد الكريم صادق بركات ، د / يونس أحمد البطريق ، د / محمد أحمد عبد الله: "المالية العامة" ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، 1979 ، ص 555 .

(2) ـ د / صالح رويلي : " اقتصاديات المالية العامة " ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1980 ص 85 .

(3) ـ H.Levy-Lambert et H.Guillaume": la rationalisation des choix budgé-taires", P.U.F, Paris. 1971, pp. 14-15

- عدم وجود محاسبة تكاليف على مستوى ميزانية الدولة جعلت امكانية حساب تكلفة البرامج العمومية أمرا متعذرا .

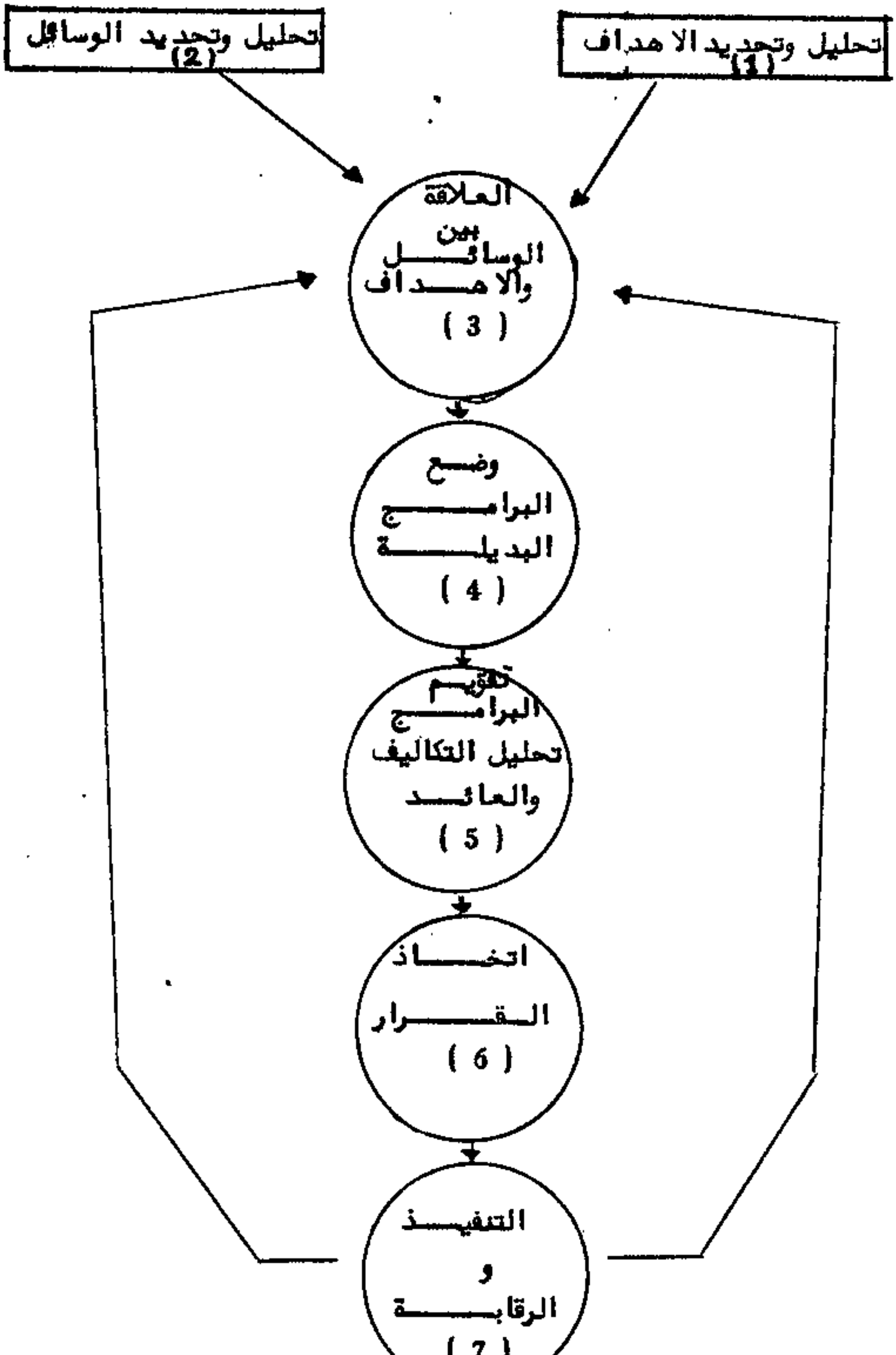
— في كثير من الاحيان تلجأ العديد من الادارات الى زيادة أرقام نفقاتها دون أن يكون لذلك مبررات موضوعية .

— معرفة مبررات الانفاق على مستوى الوحدات الادارية لا يعني بالضرورة امكانية ضبط ارقام هذه الاحتياجات من الانفاق .

— على مستوى الميزانية العامة غالبا ما لا يتم بحث ومقارنة الحلول المختلفة الممكنة لاختيار الافضل من بينها .

— الرقابة على النفقات العامة في حالة وجودها هي غالبا رقابة محاسبية وقانونية بحيث يكون الهدف منها هو التأكد فقط من أن النفقات لم تتجاوز الحد المجاز وأن تنفيذ هذه النفقات قد تم فعلا ، وهكذا لا يتم بحث إمكانية تحقيق هذه النفقات للاهداف التي تم رسمها .

ويمكن أن نظيف أن تقدم الاساليب الفنية الحديثة في جمع وتحليل واستخدام البيانات في اصدار القرارات من جهة ، وارادة التخطيط التي لم تنتشر في الدول الاشتراكية فقط ولكن أيضا على مستوى الدول الرأسمالية خاصة قبيل وبعد الحرب العالمية الثانية قد ساعدت كلها على اعتماد عمليات ترشيد الاختيارات المالية ، و نوضح في الرسم التوضيحي التالي (شكل 1) المراحل المختلفة لهذه العملية .



شكل رقم 1 ــ المراحل المختلفة لعملية ترشيد الاختيارات المالية .

ونميز بالنسبة لعملية ترشيد الاختيارات المالية ــ كما يوضح ذلك الرسم التوضيحي السابق-المراحل التالية :

1 ــ الاولى : وهي مرحلة تحليل وتحديد الاهداف وفيها يتم تصنيف وترتيب الاهداف المختلفة المتوخاة في العملية .

2 ــ الثانية : وهي مرحلة تحليل وتحديد الوسائل ، وتتم بموازاة مع المرحلة السابقة وتقتضي أن يتم طرح وضبط الوسائل المتوفرة (مالية ــ تقنية ــ بشرية) للقيام بتحقيق الاهداف المختلفة .

3 ــ الثالثة : وهي مرحلة العلاقة بين الوسائل والاهداف ، وخلالها يتم التصالب والتقابل بين الاهداف المراد تحقيقها من جهة ، وبين الوسائل المختلفة والمرشحة لتحقيق هذه الاهداف ، وهذه مرحلة هامة اذ خلالها يتم طرح مجالات الاختيار .

4 ــ الرابعة : وهي المرحلة التي توضع فيها البرامج البديلة ، فيتم ترجمة الاهداف المرسومة الى برامج واضحة المعالم والتفاصيل .

5 ــ الخامسة : ويتم فيها تقويم البرامج وتحليل التكاليف والعوائد ، وعند هذا المستوى تكون البرامج واضحة ، وتتميز هذه المرحلة بالاستخدام المكثف للتقنيات الحديثة وذلك من أجل التقويم الفعلي للبرامج المختلفة عن طريق معرفة التكاليف التي يتطلبها كل برنامج والعوائد المنتظرة منه . وواضح أن هذه المرحلة تعتبر من الاهمية بمكان نظرا الى أنه بناء على النتائج المستخلصة منها ستكون القرارات اللاحقة .

6 ــ السادسة : وهي مرحلة اتخاذ القرار وهي تعني أنه تم اختيار أنسب وأنجع البرامج لتحقيق الاهداف المسطرة ، ويتم ترجمة هذه القرارات الى اعتمادات على صعيد الميزانية .

7 ــ السابعة : وهي مرحلة التنفيذ والرقابة وهي آخر وأهم مرحلة ، حيث أن تنفيذ البرامج والرقابة عليها يمثل الترجمة الفعلية للبرامج المختارة وضمان سيرها

بالشكل المرغوب .

ان طرق ترشيد الاختيارات المالية باعتبارها مجموعة من التقنيات الحديثة لتحضير قرارات السلطات العامة وتنفيذها والرقابة عليها (فيما يتعلق بنفقات الميزانية العامة طبعا) قد انتشرت في الدول الرأسمالية حيث لا يوجد التخطيط المركزي للانفاق العام . ورغم المبررات التي سبق ذكرها فان هذه العمليات قد لاقت من الصعوبات الكثير ولم يكن نجاحها الا بالقدر المتوسط. وتكمن الصعوبات التي تلاقيها هذه التقنيات أساسا في كون أن المصالح العامة (الادارية بصفة خاصة) لا تنتج بالضرورة بضاعة قابلة للتسويق الشئ الذي يصعب معه احتساب النتائج من الناحية الكمية ، لانه اذا كانت عملية ترشيد الاختيارات في القطاع الخاص ترتكز على الربح فان ذلك لا يعتبر من مبررات وجود المصالح العامة ولا من أهدافها .(1)

بمعنى آخر ان هذه الانظمة تستخدم الارقام بالنسبة للعناصر التي لا تقبل القياس الشئ الذي لا يؤدي بالضرورة الى ترشيد حقيقي في القرارات المتخذة بشأن هذه العناصر بالذات . كما أن هناك نوع آخر من الصعوبات التي تلاقيها عمليات ترشيد الاختيارات المالية وتتمثل في التقاليد الادارية وثقل تأثيرها على أي مبادرة تهدف الى تغيير أوضاع الروتين الاداري .

وفي الاخير ورغم هذه الصعوبات النوعية والموضوعية في مجالات ترشيد اختيارات قرارات السلطات العامة فان القول بفشلها التام أمر غير سليم ، ولكن في رأينا من الافضل أن نميز بين المجالات المختلفة في النجاح وعدم النجاح ، ففي الوقت الذي نجد نجاحا محدودا في بعض القرارات بسبب اغفالها للجوانب الانسانية التي لا تقبل القياس الكمي وتركيزها على حسابات التكاليف ، فانه لا يمنع من وجود قرارات تحقق نجاحا معتبرا حينما يكون الامر متعلقا بالمجالات التي تعتمد بالدرجة الاولى على الاختيار بين البدائل المطروحة على أساس تحليل العوائد المنتظرة والتكاليف الواجب تحملها وذلك من وجهة النظر الكمية ، ومن الامثلة على ذلك قرارات السلطات العامة

(1) **Abdelkader Benmarouf: "Introduction à l'économie des finances publi- -ques", Cours pollycopies, I.S.E d'Alger. 1984, p.19**

المتعلقة ببناء السدود والطرق المزدوجة وغيرها .

لا شك أن هذه الوسائل والتقنيات تختلف النتائج المتحققة منها بحسب اختلاف الدول لعدة اعتبارات (طبيعة الادارات — مدى توفر تقنية فعالة . . . الخ) كما يختلف الامر أيضا في مدى تحقيقها لاهداف المجتمع وصلتها بالتخطيط، حيث في فرنسا مثلا أين نجد الخطة متطورة بالمقارنة الى دول رأسمالية أخرى ، هناك ترابط كبير بين الاختيارات في مجال الميزانية العامة والخطة الاقتصادية المتعددة السنوات .

ولكن النقاش عادة يثور بالنسبة للدول المتخلفة (أو السائرة في طريق النمو) وفي مدى نجاعة تطبيق تقنيات ترشيد الاختيارات المالية فيها ، وفيما يتعلق بمدى تأثير الادارة على نجاح أو عدم نجاح هذه التقنيات ، فان الادارة في البلدان النامية تمثل عائقا حقيقيا في الحصول على نتائج معتبرة ، وذلك لتخلفها وقلة كفاءتها ، وعدم تمكنها من استيعاب التقنيات الحديثة ، بينما يؤكد رأي آخر بأن حداثة الادارة في أغلب الدول النامية — ان لم يكن كلها — سيخفف من كبر حجم تمكن التقاليد الادارية والروتين الاداري والتي كانت عاملا في المصاعب التي لاقتها الدولة الرأسمالية المتطورة نظرا لثقل وتمكن التقاليد الادارية فيها ، غير أنه يجب التأكيد على دور التخطيط في الاقتصاديات النامية بحيث يكون مركزيا وشاملا بدلا من الاكتفاء بترشيد قرارات السلطات العامة باستخدام النفقات السابق الحديث عنها في مجالات محدودة ، هذا فضلا عن كون غالبية الدول المذكورة لا تملك التقنيات الحديثة التي تتطلبها عملية ترشيد اختياراتها المالية ، ولكن تأكيدنا على التخطيط المركزي الشامل لا يعني أبدا الدعوة الى عدم استفادة هذه الاقتصاديات من الاساليب الفنية والادوات التحليلية الحديثة التي تسهل الوصول الى تخصيص أفضل للموارد المالية العامة .

وفي ختام هذا الفصل، يتضح من التحليل السابق أن الاهتمام بدراسة النفقات العامة قد سجل قفزة نوعية كبيرة في الفكر الاقتصادي والدراسات المالية ، ولا سيما

منذ منتصف الستينات ، وأصبحت بالتالي — أي النفقات العامة — تمثل انشغالا هاما حتى في فكر الاقتصاديين المعارضين لتدخل الدولة (مثل اقتصادي المدرسة النقدية وميلتون فريدمان على وجه الخصوص) .

وهذا يفسر الاهتمام بتطوير أساليب دراسة الانفاق العام وتطويع وسائل الحساب الاقتصادي لترشيد هذا الانفاق بعد أن أيقن المهتمين بالاقتصاد العام وقضايا تخصيص الموارد المالية العامة ، أقول بعد أن أيقن هؤلاء بأن للنفقات العامة تأثيرات كبيرة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

وهنا يثور السؤال التالي : ألم تكن ظاهرة نمو كتلة هذه النفقات من أهم دواعي الاهتمام بها ودراستها ؟

فما مدى وجود هذه الظاهـرة ؟

ذلك هو محور الفصل المواليـــــي ...

الفصل الثاني

ظاهرة نمو النفقات العامة ومحاولات تفسيرها

تمهيـــــــد :

نتناول في هذا الفصل ظاهرة نمو النفقات العامة والنظريات المفسرة لها ، حيث نتطرق الى الجانب الكمي للظاهرة من خلال ثلاث مراحل ، في الاولى نحاول " مشاهدة الظاهرة المعنية سواء بصفة مطلقة أو منسوبة الى الناتج القومي أو الدخل القومي ، وفي المرحلة الثانية نتأكد من وجودها الحقيقي ، وذلك بازالة عوامل وجودها الظاهري (تأثير كل من التضخم والنمو الديمغرافي) ، وفي المرحلة الثالثة نتعرف على مدى امكانية تخفيض النفقات عند صعوبة الحصول على الايرادات ومجالات هذا التخفيـــــــض .

أما الجانب النظري فنخصصه لعرض الاطروحات التي حاولت تفسير ظاهرة نمو النفقات العامة ، وهي قانون فاقنر ، أطروحة بيكوك وايزمن (أطروحة الاثر الرافع للحرب والهزات الاجتماعية) وهاتان الاطروحتان يغلب عليهما الطابع التجريبي ، ثم ننتقل الى أطروحة ازدياد الطلب على السلع والخدمات الجماعية وضعف انتاجية القطاع العــــام ، وهي اطروحة المذهب الفردي ، وأخيرا نتعرض الى اطروحة امتصاص الحكومة للفائض في الرأسمالية الاحتكارية ، وهي أطروحة المذهب الماركســـي .

المبحث الاول : ظاهرة تطور النفقات العامـة .

ان الدراسة السليمة للظاهرة التي تشغلنا الآن تقتضي منا أول ما تقتضي تسليط الضوء على الجانب الكمي لها ، وبالتالي سنعمد الى ملاحظة تطور أرقام ميزانيات بعض الدول التي قد تتباين انظمتها الاقتصادية ودرجات نموها الاقتصادي.

المطلب الاول : هل تطور النفقات ظاهرة عامة ؟

وحتى يمكن ملاحظة ذلك نلقي الآن نظرة فاحصة على بعض احصائيات النفقات العامة على مدى طويل نسبيا حتى يمكن اظهار الاتجاه العام للتطور ، وفيما يلي تطور النفقات العامة في بعض السنوات في كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي (جدول رقم 1) :

جـــــدول رقـم 1

تطور النفقات العامة في كل من الولايات المتحدة والاتحاد السفياتي في بعض السنوات : (1940 — 1980)

	الولايات المتحد بملايين الدولارات	الاتحاد السوفياتي بملايين الروبلات
1940	9456	17400
1965	118430	101600
1970	195652	154600
1975	324245	214500
1980	576675	294600

المصـــادر

الولايات المتحدة : The United States Budget in brief : "Execute Office of the president Office of management and budget", Washington. 1983, p.77

الاتحادالسوفياتي : Annuaire statistique de l'URSS (série retrospective 1922-1982), Office central des statistiques , Moscou.1982.

ان الجدول رقم 1 السابق يعطينا فكرة أولوية عن نمو النفقات العامة في كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، ونظرا لطول المدة نسبيا لم يكن بالامكان اظهار النمو بشكل مسلسل (سنة بعد أخرى) ، ومع ذلك فان الاتجاه العام للتطور يوضح بجلاء النمو الكبير الذي حدث في الميزانية العامة بالبلدين المذكورين .

فقد تضاعفت النفقات في الميزانية الامريكية بأكثر من 60 مرة خلال الفترة الممتدة من سنة 1940 الى سنة 1980 كما سجلت النفقات في الاتحاد السوفياتي نموا معتبرا أيضا اذ تزايدت بأكثر من 16 ضعف خلال نفس الفترة ، وبتعبير آخر زادت النفقات الحكومية الامريكية بمعدل نمو سنوي متوسط(*) يساوي 8، 10٪ ونفقات الميزانية العامة السوفياتية بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 3، 7 ٪ وذلك خلال نفس الفترة الزمنية (1940 — 1980) .

وليس هذا المقام مناسبا للتوسع في شرح الاختلاف في محتوى وحجم الميزانية العامة في كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة ، وانما يجب أن نشير فقط الى أن سبب النمو الكبير في الميزانية الامريكية مقارنة بالميزانية السوفياتية ، أقول يرجع سبب هذا الفرق الى ازدياد الدور التدخلي للدول الرأسمالية ولا سيما منذ الحرب العالمية الثانية (لاحظ أن سنة 1940 تصادف السنة الثانية للحرب العظمى وهي السنة الاولى بالنسبة للاحصائيات المذكورة آنفا) .

وهكذا تحققت ظاهرة نمو النفقات في البلدين المذكورين على حد سواء وهذا رغم الاختلاف الكبير في بنيانهما الاقتصادي والسياسي والمالي .

ولزيادة التأكد من كون الظاهرة تنسحب على جميع البلدان باختلاف انظمتها ودرجة نموها ، فاننا سنتعرض الى ملاحظة مدى التطور الذي حدث للنفقات العامة في دولة مصنعة (ولتكن فرنسا) ودولة نامية (ولتكن مصر) وذلك خلال فترة زمنية أطول حتى يكون لاتجاه النمو دلالة أكبر .

(*) Taux de croissance annuel moyen

ولا يفوتنا هنا أن نسجل مشكلة الدول النامية التي لا تتوفر غالبيتها على سلاسل زمنية متباعدة للنفقات العامة ، والتي تمكن من تتبع نمو هذه الاخيرة وربطها بالتغيرات والتحولات الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول . كما نذكر هنا صعوبات المقارنات الدولية بين الاحصائيات ونسبة دقة الاحصائيات التي تنشرها المنظمات الدولية أو الحكومات على حد سواء .

وفيما يلي نلاحظ مدى التطور الذي حدث في نفقات كل من مصر وفرنسا من خلال الجدول التالي (جدول رقم 2) .

جدول رقم 2 : تطور النفقات العامة في كل من فرنسا ومصر في بعض السنوات (1880 — 1980)

	فرنسا (1) بملايين الفرنكات	مصر بملايين الجنيهات
1880	31 ،41	7 ،7
1890	31 ،54	11 ،3
1920	384 ،92	62 ،2
1950	24639	190 ،2
1960	71758	700 ،1
1970	170373	1903
1980	665603	5267

المصادر : فرنسا : R.Delerme et C.André:"L'Etat et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France", Seuil, Paris. 1983, Annexes statistiques.

مصر : 1880 حتى 1970 : د . رفعت المحجوب : الماليةالعامة ، مرجع سابق ، ص . 84 /

— 1980 : Annuaire statistique, O.N.U. 1981

---

(1) المبالغ السابقة على سنة 1960 محسوبة أيضا على أساس مقابلاتها من الفرنكات الجديدة (أي أن القيم الاسمية مقسومة على 100) .

من الجدول أعلاه يتضح الاتجاه العام للنمو وهو الزيادة المضطردة للنفقات في كلا البلدين (طول المدة فرضت علينا عدم امكانية تبيان التطور من سنة الى أخرى)، وقد تزايدت النفقات العامة الفرنسية (1880 ـ 1980) بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 4، 10 % ، أما في مصر فقد تضاعفت نفقات الميزانية بـ 684 مرة مسجلة معدل نمو سنوي متوسط يساوي 8، 6 % خلال الفترة المشار اليها .

ويدل النمو المطلق لأرقام النفقات على مدى التطور الكبير لحجم هذه النفقات الا أنه يظل غير كافي لايضاح مدى زيادة الدور التدخلي للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وحتى يتم ذلك يجب ربط نمو النفقات بنمو الناتج القومي ، وهو ما نقوم به الآن مع تسليمنا مبدئيا بأن نسبة النفقات الى الناتج تتأثر بخصوصيات كل اقتصاد وظروف كل بلد وان تماثل المذهب الاقتصادي ودرجة التقدم .

كانت نسبة نفقات الميزانية العامة الى الناتج القومي الاجمالي بالولايات المتحدة الامريكية 6،4 % عام 1890 و 6 ، 6 % عام 1902 و 4 ، 20 % عام 1922 و 6،32 % عام 1963 ، لتصل الى 36 % عام 1980 ، أما في بريطانيا فقد كانت 9،8 % عام 1890 و 6، 14 % عام 1900 و 2، 26 % عام 1920 و 38 % عام 1963 لتقفز الى 9، 47 % عام 1980 (1) .

ويشير التقرير السادس حول التنمية الى النمو الكبير لهذه النسبة والتي لم تكن بشكل منتظم بالضرورة ولا بصورة موحدة بالنسبة للبلدان الصناعية التابعة لنظام السوق ، اذ تغيرت بشكل كبير خلال (80) سنة ، فقد انتقلت من 10% (متوسط) عام 1900 الى 40 % (متوسط) عام 1980 ، بل ان هذه النسبة زادت كثيرا عن هذا المستوى في بعض الاقتصاديات اذ وصلت الى 65% في نفس العام بالسويد . (2)

---

(1) ـ 1890 الى 1963: Richard Musgrave: "Fiscal systems", Yale University Press, New Haven. 1969, p.100

ـ عام 1980 : Goverment Finance statistics Yearbeek, O.N.U. 1983, p. 59

(2) ـ تقرير عن التنمية في العالم لعام 1983: البنك الدولى للانشاء والتعمير، واشنطن ، ص . 61 .

ويعبر تطور نسبة النفقات العامة في البلدان الرأسمالية عن زيادة تدخل الدولة واتساع النشاط الاقتصادي والاجتماعي العام ضمن النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة المعنية ككل . أما في الاقتصاديات المخططة حيث يسود القطاع العام أغلب المجالات فان النسبة التي نحن بصددها لا تأخذ بالضرورة نفس الوزن ولا نفس المحتوى . فإذا اخذنا الاتحاد السوفياتي كمثال على ذلك نجد أن نسبة نفقات الميزانية العامة الى الدخل الوطني الاجمالي قد نمت بوتيرة تختلف عن تلك التي سجلناها في اقتصاديات السوق ، فقد كانت تمثل 7، 54 ٪ عام 1940 ونمت ببطء لتبلغ 7، 55٪ عام 1970 و 59 ٪ عام 1975 و 7، 63 ٪ عام 1980 و 2، 64 ٪ عام 1981 (1)

ان هذا النمو المتواضع في نسبة الميزانية الى الدخل القومي بالاتحاد السوفياتي يبين أن هيمنة قطاع الدولة على كل المجالات يعتبر من المعطيات الثابتة لمثل هذا الاقتصاد اذ تسيطر الدولة على مجالات الانتاج والتوزيع والاستهلاك .

أما بالنسبة للاقتصاديات السائرة في طريق النمو فان الامر يختلف أيضا ، ففي جمهورية مصر العربية مثلا كانت نسبة نفقات الميزانية العامة الى الدخل القومي لا تمثل سوى 21 ٪ عام 1940 لكنها انتقلت الى 6،31 ٪ عام 1955 و 6، 35 ٪ عام 1959 و 60 ٪ عام 1964 وانخفضت الى 55 ٪ عام 1966 لترتفع الى 60 ٪ عام 1969 وتبلغ مستوى 4، 66٪ سنة 1975 ، وقد كان هذا النمو الكبير في تلك النسبة راجعاً الى تعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوسيع القطاع العام والتأميمات وتزايد حجم الاستثمارات العامة ، الا أن هذه الوضعية لا يمكن تعميمها على اقتصاديات الدول النامية ، بل لا يمكن تأكيد استمرارها حتى في مصر ذاتها حيث انخفضت بها النسبة المذكورة اذ لم تسجل سوى 5 ،55 ٪ عام 1977 لتنزل الى 3 ، 53 ٪ سنة 1979 (2) وهذا راجع للتغيير الذي حدث في حدود تدخل الدولة وحجم الاستثمارات العامة .

1 — نسب محسوبة شخصيا انطلاقا من المصدر السابق : Annuaire statistique de l'URSS, Op.Cit.

2 — من 1940 حتى 1969 : د . السيد عبد المولى " المالية العامة :الادوات المالية" دار الفكر العربي، القاهرة، 1975 ، ص . 135 .

— سنتي 1975 و 1979 : Guverment Finance statistics Year Book, Op. Cit, p. 59

ومع كل ذلك يمكن اعتبار أن نسبة 3 ، 53 ٪ عام 1979 مستوى مرتفع كما هو الشأن أيضا بالنسبة لبعض الدول النامية مثل الجزائر وزامبيا وبورما وغيرها وهذا مقارنة بدول أخرى حيث كانت نسبة الميزانية الى الناتج في نفس السنة (أي 1979) لا تمثل سوى 9 ، 29 ٪ بالبرازيل و 9 ،23 ٪ بفنيزويلا و 5، 26 ٪ بالهند و 3، 31٪ بالباكستان و 1 ، 22 ٪ بكوريا ، أي بواقع نسبة متوسطة تساوي 7 ، 26 ٪ . بل أن هذا المتوسط يعتبر منخفضا حتى مقارنة بنظيره بكثير من اقتصاديات السوق ، حيث كان في نفس السنة مساويا 3 ، 47 ٪ (7، 32 ٪ في الولايات المتحدة ، 3، 44 ٪ في فرنسا 2 ، 63 ٪ في السويد ، 7 ، 45 ٪ في بريطانيا ، 9 ، 50 ٪ في ايطاليا) (1) فمتوسط النسبة في هذه البلدان هو 3، 47 ٪ ويكاد يكون ضعف نظيره في مجموعة البلدان السابق الاشارة اليها (مجموعة الخمس بلدان النامية) .

ان دور الدولة يمكن بيانه أيضا من خلال معرفة مدى مشاركتها في التراكم الاجمالي المحقق في الاقتصاد ، والجدول رقم 3 يبين ذلك في بعض البلدان :

الجدول رقم 3: الاستثمارات بواسطة المشروعات المملوكة للدولة كنسبة مئوية من التكوين الرأسمالي الثابت الاجمالي في بعض البلدان النامية

البلد	السنوات	النسبة ٪
الجزائر	1971 ـ 1981 (متوسط)	٪ 68
بورما	1978 ـ 1980 (متوسط)	٪61
زامبيا	1979 ـ 1980 (متوسط)	٪ 61
	متوسط الثلاث دول	3، 63 ٪
باكستان	1978 ـ 1981 (متوسط)	٪ 45
فنزويلا	1978 ـ 1980 (متوسط)	٪ 36
كوريا	1978 ـ 1980 (متوسط)	٪ 23
	متوسط الثلاث دول	٪ 34 ،6
	متوسط عام (للست دول)	49

المصدر : المتوسطات محسوبة شخصيا انطلاقا من البيانات الواردة في : تقرير عن التنمية في العالم 1983 مرجع سابق ، ص 64 .

Ibid. P.59 (1)

ومن الجدول رقم 3 يتبين أن مشاركة الدولة في مجموعة الثلاث بلدان الثانية ضعيف (6 ، 34 ٪) مقارنة بما هو موجود في مجموعة الثلاث بلدان الاولى (3، 63٪) والتي تتميز باتساع تدخل الدولة فيها ، مما يؤكد أن أسلوب التنمية المتبع ذو تأثير مباشر على وزن النفقات العامة في الناتج بحيث تختلف مستويات هذا الوزن كثيرا من بلد نامي الى آخر .

اتضح لدينا الآن أن ظاهرة نمو النفقات العامة على المدى الطويل تعتبر قاسما مشتركا لكل الاقتصاديات مع الاختلاف الكبير في ديناميكية وطبيعة هذا النمو من نظام اقتصادي الى آخر ومن دولة الى أخرى حتى وان كانت منتسبة الى نفس نمط الانتاج أو درجة النمو الاقتصادي وقد بينا ذلك سواء من خلال الارقام المطلقة لنفقات بعض الدول أو منسوبة الى الناتج القومي أوالدخل القومي ، الا أن ذلك لا يكفي للوقوف على حقيقة الظاهرة التي نحن بصددها ، ما لم تأخذ في الحسبان مسببات الزيادة الظاهرية للنفقات وهو ما نخصص له المطلب الموالي .

المطلب الثاني : النمو الحقيقي للنفقات العامة .

يمكن معرفة النمو الحقيقي للنفقات العامة اذا استبعدنا عوامل الزيادة الظاهرية لها ، وهذه الزيادة الظاهرية تأتي من عاملين اساسيين هما التضخم والنمو الديمغرافي .

اولا : أثر التضخم

وحتى يتم ذلك يجب تحويل النفقات الجارية الى نفقات حقيقية وذلك باستخدام تطور الرقم القياسي للاسعار ، ونأخذ كمثال توضيحي لذلك احصائيات بعض الدول السابق الاشارة اليها والتي لديها بيانات من تطور الرقم القياسي للاسعار خلال مدة طويلة ، وقد وجدنا أن فرنسا أقرب الى تحقيق هذا الغرض بالنسبة الينا بحيث أمكن تحقيق الجدول التالي :

جدول رقم 4 :

تطور النفقات العامة الفرنسية بالاسعار الجارية ، والاسعار الثابتة خلال الفترة (1880 ــ 1980) .

الوحدة:بالمليون فرنك فرنسي   سنة الاساس:1938

السنة	النفقات بالاسعار الجارية	الرقم القياسي للاسعار	النفقات بالاسعار الثابتة
1880	31،41	15	209،33
1890	31،54	13،5	233،62
1920	384،92	51،7	744،52
1938	793،52	100	793،52
1950	24639	1804	1365،59
1960	71758	3178	2257،96
1970	170873	4790	3567،28
1980	665603	12061	5518،67

المصدر : تم حساب النفقات بالاسعار الثابتة شخصيا انطلاقا من البيانات الواردة في : R. Delerme et C. André : Op. Cit, Annexes statistiques.

بالنظر الى الجدول رقم 4 أعلاه يتبين بكل وضوح الاثر الكبير الذي احدثه تدهورقيمة النقود على زيادة حجم النفقات العامة .

وكنا قد رأينا أن النفقات العامة الفرنسية قد عرفت نموا سنويا متوسطا يساوي 4، 10 ٪ خلال القرن موضوع الحديث وذلك بالاسعار الجارية ، لكن بالنظر الى الجدول السابق يتبين أن هذه النفقات لم تزد سوى بمعدل نمو سنوي متوسط لم يتعدى 3، 3٪ وذلك بالاسعار الثابتة وخلال نفس المدة الزمنية .

أما خلال الفترة (1880 ــ 1938) فقد كان نمو النفقات العامة بواقع

25 ضعف وعلى أساس معدل نمو متوسط بلغ 7، 5 % وذلك بالاسعار الجارية ، بينما كان النمو بالاسعار الثابتة بطيئا جدا بالمقارنة الى ذلك ، فقد تضاعفت النفقات على امتداد هذه الفترة بـ 8، 3 % فقط بالاسعار الثابتة وبمعدل نمو سنوي متوسط لا يزيد عن 3، 2 % .

أما خلال الفترة التي تلت عام 1938 (*) ، وبالضبط على امتداد الفترة المتراوحة بين 1938 — 1980 فان ديناميكية النمو فقد تغيرت .

اذ أنه خلال الفترة" 1938 — 1980" أصبح التزايد بواقع معدل نمو سنوي متوسط يساوي 3، 17 % بالاسعار الجارية و7،4 % بالاسعار الثابتة .

والهدف من تركيز المقارنة بين هاتين الفترتين هو بيان أثر ارتفاع الاسعار على أرقام النفقات العامة ، خاصة بعد سنة 1938 (لاحظ أن هذه السنة قد سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية) والسنوات التي تلتها ، اذ تميزت هذه الفترة بازدياد عمليات الاصدار النقدي — وبصفة خاصة في البلدان التي مستها الحرب من قريب — لمواجهة تكاليف الحرب الضخمة .

وهكذا تكون قد مكنتنا فكرة مراعاة التغير في المستوى العام للاسعار وأثره على تطور النفقات العامة في هذه الدولة خلال الفترات المتباعدة من ملاحظة أن النشاط العام (أي تدخل الدولة في مختلف الميادين بالاضافة الى القيام بوظائفها العادية) لم يرتفع مستواه بالشكل الذي يعبر عنه التزايد في النفقات العامة بالاسعار الجارية،لان الارتفاع في المستوى العام للاسعار يدفع الدولة الى زيادة القيمة النقدية للنفقات العامة في كثير من الاحيان لمجرد المحافظة على مستوى خدماتها دون زيادة فعلية في كمية السلع والخدمات التي تمكنها النفقات العامة من الحصول عليها بقصد استخدامها لاشباع الحاجات العامة (1).

(*) — 1938 هي سنة الاساس

(1) — د .عبد الكريم صادق بركات وغيره : "المالية العامة"، مرجع سبقت الاشارة اليه ، ص، 442 .

ومن هنا يجب أن نحذر حينما نريد أن نقيس مدى اتساع النشاط العام وارتفاع مستواه بدلالة تطور الانفاق العام ، فزيادة النفقات الحقيقية دون مراعاة الزيادة في عدد السكان قد يجنبنا معرفة مدى الاستفادة الفعلية للفرد من الخدمات العامة للدولة وعلى هذا الاساس نأخذ بعين الاعتبار عامل التزايد السكاني .

ثانيا : أثر النمو الديمغرافي :

ان عامل تزايد السكان لا يعتبر سببا ظاهريا في نمو النفقات العامة على اطلاقه أي بمعنى أن تكاثر السكان يعتبر ظاهرة طبيعية ناتجة عن ميل هؤلاء للزيادة في الظروف العادية وهذا في حد ذاته يمكن اعتباره سببا حقيقيا في نمو النفقات العامة . لكن نمو النفقات الناتج عن النمو السكاني لا يعبر بالضرورة عن الزيادة الفعلية في مستوى الخدمات العامة التي تقدمها السلطات العامة لهؤلاء السكان ، وبتعبير آخر حتى يمكن معرفة مدى تغير طبيعة وحجم خدمات الدولة عن طريق النفقات العامة يكون من الانسب العمل على استبعاد كل زيادة ظاهرية ناتجة عن النمو السكاني .

فاذا عدنا الى تطور النفقات العامة الفرنسية ، وحاولنا استبعاد أثر النمو السكاني عنها وذلك بقسمة مجموع النفقات العامة الحقيقية (أي التي حسبناها بالاسعار الثابتة) على عدد السكان وذلك لكل سنة على حدة تمكننا من الوقوف على مدى تطور نصيب الفرد من النفقات العامة الحقيقية على امتداد الفترة الزمنية موضوع المقارنة .

ويمكن تلخيص الحسابات في الجدول اللاحق :

جدول رقم5 : تطور نصيب الفرد الفرنسي من النفقات العامة الجارية والثابتة (1880 — 1980) .

السنة	عدد السكان بالمليون نسمة	نصيب الفرد من النفقات الجارية (*)	نصيب الفرد من النفقات الثابتة (*)
1880	37،450	0،83	5،58
1890	38،88	0،82	6،08
1920	39،000	9،86	19،09
1938	41،960	18،91	18،91
1950	41،830	589،02	32،64
1960	45،680	1570،88	49،42
1970	50،772	3363،23	70،26
1980	53،714	12391،61	102،74

المصــدر :

— أخذ عدد السكان من المرجع السابق : R. Delerme et C. André : Op. Cit. Annexes statistiques

— أما نصيب الفرد من النفقات العامة بالاسعار الجارية والاسعار الثابتة فقد احتسب شخصيا .

تبدو النتائج المدونة في الجدول أعلاه هامة جدًا في معرفة مدى الاتساع والتزايد الحقيقي للخدمات العامة التي يحصل عليها الفرد من خلال قيام الدولة بنفقاتها العامة ، اذ أنه حتى بالنسبة للنفقات العامةبالاسعار الثابتة نجد الامر يختلف حينما نريد معرفة مدى تطورها ، وذلك بالنظر اليها تارة بصفة اجمالية وتارة بصفة فردية (أي نصيب الفرد الواحد من النفقات الحقيقية) .

فعلى امتداد الفترة الطويلة (1880 — 1980) تضاعفت النفقاتبالاسعار الثابتة بما يزيد قليلا عن 26 مرة ، بينما لم يتضاعف نصيب الفرد الفرنسي من هذه النفقات سوى بما يزيد قليلا عن 18 مرة خلال نفس الفترة ، الا أن المقارنة تكون أكثر تعبيرا عن مدى الاستفادة الحقيقية للفرد من تطور الانفاق العام حينما نجريها بين تطور نصيب الفرد الواحد من النفقات الجارية ونصيبه من النفقات بالاسعار الثابتة . فكما أشرنا سابقا تزايَدَ نصيب الفرد الفرنسي من النفقات بالاسعار الثابتة بـ 18 مرة من

(*)— الوحـدة : الفرنك الجديد .

سنة 1890 الى 1980 بينما زاد نصيب نفس الفرد وخلال نفس المدة بواقـــع 6، 14929 مرة باستخدام الاسعار الجارية . وانطلاقا من سنة الاساس (1938) حتى سنة 1980 تضاعف نصيب الفرد الفرنسي من النفقات العامة بالاسعار الجارية بـ2، 665 مرة ولكنه لم يفعل بالاسعار الثابتة سوى بـ 4، 5 مرات ، أي أن نفس المؤشر وخلال نفس الفترة قد زاد بمعدل سنوى متوسط يساوي 6، 16 % بالاسعار الجارية ، بينما لم يزد على 1، 4 % بالاسعار الثابتة .

ونستنتج من ذلك كله أن جزءاكبيرا من النفقات العامة الفرنسية يرجع الى زيادة ظاهرية سببها نمو عدد السكان ، كما أن التوسع في مختلف المجالات الانفاقية (اقتصادية اجتماعية ، ادارية) ... الخ لا يعني بالضرورة أن الفرد الواحد في المجتمع الفرنسي قد حصل على تلبية أكبر لحاجاته التي تغطى عن طريق الخدمات العامة التي تقدمها الدولة بواسطة ميزانيتها العامة وذلك بنفس الدرجة التي تظهرها الارقام الجارية .

وقد وصلنا الى هذه النتيجة رغم النمو البطيء نسبيا في عدد سكان فرنسا ، بل ان الاحصائيات قد بينت انخفاضا في بعض الاحيان رغم عدم تسلسلها (لاحظ سنة 1950 مقارنة بسنة 1938 كما يوضح ذلك الجدول رقم 5). وهذا يدعونا الى الاهتمام بربط نمو النفقات العامة بتزايد عدد السكان في الاقتصاديات التي تتميز بالنمو الديمغرافي الكبير كما هو الشأن بالنسبة للبلدان السائرة في طريق النمو .

كمثال على حالة الدول النامية نأخذ جمهورية مصر العربية التي توفرت لدينا عنها احصائيات تطور النفقات وعدد السكان والارقام القياسية (*)، وهي ذات دلالة كبيرة رغم قدمها النسبي ، فقد زاد نصيب الفرد المصري من النفقات العامة بالاسعار الجارية بـ 4، 13 مرة من 1939 الى 1966 بينما لم يتعد 6، 2 مرة بالاسعار الثابة خلال نفس الفترة . وانطلاقا من سنة 1939 باعتبارها سنة أساس فان نصيب الفرد المصري كان

(*) — نسجل هنا هذا النقص الكبير الذي تعاني منه البلدان النامية فيما يتعلق بتوفير البيانات الضرورية للتحليل الاقتصادي للنفقات العامة ، ولا سيما ما يتعلق منه بنمو الرقم القياسي للاسعار على مدى طويل نسبيا ، وهو المشكل الموجود في الجزائر أيضا .

3 جنيهات وتطورها الاسعار الجارية ليصبح مساويا الى 1 ، 5 جنيه عام 1945 و 5 ، 9 عام 1950 و 6 ، 19 عام 1960 وقفز الى 2 ، 40 جنيه عام 1966 ، أما نصيب نفس الفرد بالاسعار الثابتة فقد انخفض الى 7 ، 1 جنيه عام 1945 و 7 ، 2 عام 1950 (أي لم يصل مستوى سنة الأساس وهي 1939) ثم زاد الى 7 ، 4 سنة 1960 ليصل بكل تواضع 9 ، 7 جنيهات فقط عام 1966 .(1)

ورغم أن هذا الوضع خاص بالاقتصاد المصري خلال الفترة المشار اليها فاننا لا نتردد في أن نعلن بأن ظاهرة تباطؤ حصة الفرد من النفقات العامة بالاسعار الثابتة أوثباتها أوحتى انخفاضها تكاد تكون ظاهرة عامّة – مع بعض الفروق الناتجة عن خصوصية كل حالة – وهذا يرجع الى معدل الزيادة السكانية المرتفعة ومحدودية الموارد المالية العامة في أغلب هذه الاقتصاديات ، وخاصة اذا قارنا ذلك بحالة الاقتصاديات المتقدمة . وضمن هذا السياق يمكن أن تعطينا المقارنة بين حصة الفرد من نوع محدد من الخدمات العامة وهي الخدمات الصحية ، وذلك بين مجموعات من الدول ذات الدخول المختلفة ، أقول تعطينا هذه المقارنة دلالات كبيرة عن مستوى اشباع الحاجات العامة واتجاه نموها كما يبين ذلك الجدول رقم 6 الموالي :

جدول رقم 6 : متوسط حصة الفرد من نفقات الحكومة (بدولارات 1975) على الصحة .

بيان	1972	1979
الدول ذات الدخل المنخفض	2	1
الدول ذات الدخل المتوسط	9	15
الدول الصناعية التابعة لنظام السوق . .	152	235

المصدر : تقرير عن التنمية في العالم : 1982 ، صندوق النقد الدولي بواشنطن .

(1) بيانات من المصدر : د . السيد عبد المولى : " المالية العامة " ، مرجع سابق الاشارة اليه ، صفحات : 118 و 120 .

والجدول السابق غني عن التعليق اذ أن أهم ما نلاحظ فيه هو انخفاض متوسط حصة الفرد من نفقات الحكومة على الصحة الى النصف من 1972 الى 1979 وذلك بالدول المنخفضة الدخل (أغلب الدول النامية) .

بينما نلاحظ النمو المعتبر في حصة الفرد في مجموعتي الدخل المتوسط والدخل المرتفع ، هذا فضلا عن الفروق الشاسعة في نصيب الفرد من نفقات الصحة في مجموعات البلدان الثلاث ، ويتضح من الجدول السابق أن هذا الفرق يتخذ الشكل الصارخ حينما نقارن المجموعة الاولى بالمجموعة الثالثة ، اذ لم يكن يمثل نصيب الفرد بالدول المنخفضة الدخل سوى 3، 1 % من نظيره بالدول المرتفعة الدخل عام 1972 لكنه هبط في عام 1979 الى 4، 0 % فقط .

ان هذه التحاليل التي أتينا عليها حتى الآن حول ظاهرة نمو النفقات العامة تؤدي بنا الى القول بالتروي والحذر وعدم الانخداع أمام ظواهر الامور وتدعونا الى التأكيد أيضا على أخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل اقتصاد ومعطياته الاقتصادية ومحدداته الاجتماعية .

هذا في الاحوال العادية ، ولكن الدول — ولا سيما النامية منها — قد تجد صعوبة كبيرة في بعض الاحيان في الحصول على الايرادات لتغطية نفقاتها بشكل كافي ، فهل تخفض نفقاتها ؟ وأي نوع من النفقات تخفض ؟

سنخصص لذلك المطلب الموالي مركزين أساسا على حالة بعض الدول النامية .

المطلب الثالث : دور صعوبة الحصول على الايرادات في الحد من نمو النفقات

ولا نهتم هنا بذلك النوع من الصعوبات والمتعلق بالطاقة الضريبية — فالدولة مهما كان وضعها — لا يمكنها التمادي في الحصول على الاقتطاعات المختلفة دون حد اذ يكون ذلك محكوما بهيكل الانتاج وطريقة توزيع المداخيل وطاقة المكلفين في الاوضاع الاقتصادية العادية .

ان الصعوبات التي تؤدي الى تخفيض النفقات بشكل يؤثر على نمو النفقات " كظاهرة عامة " تتمثل في انخفاض مداخيل الدولة على المستوى الكلي وبصفة أساسية

حالات الازمات الاقتصادية ، ولا سيما تلك التي تمس اقتصاديات العالم الثالث مثل ما هو الشأن بالنسبة لازمة انخفاض العوائد النفطية .

وفي مثل هذه الاوضاع الاقتصادية الصعبة تقوم هذه الاقتصاديات بصياغة تكييف وتعديل في سياساتها الاقتصادية ، بحيث تهدف الى اعادة النظر في مستويات الادخار والاستثمار والاسعار والاستهلاك... الخ وهكذا تجري عملية تقييد الطلب العام (النفقات العامة بمعنى آخر) التي تنتهي الى تخفيض النفقات العامة الاستهلاكية والاستثمارية (بدرجات متفاوتة) في كثير من الحالات .

وفي حالات الازمة ، عادة لا تنجو حتى تلك الاقتصاديات التي تتوفر على قدر لا بأس به من الفوائض المالية ، ولعل خير مثال على هذا حالة كثير من الدول النفطية منذ بداية أزمة انخفاض المداخيل البترولية في السنوات الاخيرة .

ففي دولة كالمملكة العربية السعودية والتي كانت تمثل العوائد النفطية حوالي 85 % من ايرادات ميزانيتها العامة ، ويمثل الدخل من صادراتها معظم دخلها من التصدير ، وهذا حتى عهد قريب[1] أقول في هذه الدولة اتخذت تدابير تخفيض انتاجها النفطي ـ كغيرها من الدول المصدرة للنفط ـ بعد أن تدهورت الاسعار بشكل انعكس سلبيا على الميزانية العامة .

فكانت النتيجة الطبيعية لانخفاض دخل هذه الدولة من النفط أن أعادت النظر في سياساتها المالية ، وهكذا بعد أن بلغت النفقات العامة السعودية أوجها في عامي 1981 ــ 1982 خفضت بنسبة 20 % خلال العامين 1983 و 1984 ، ومن المتوقع يتواصل هذا التخفيض .[2]

ان هذا الوضع يتطلب شيئا من الدعم بأمثلة أخرى حتى يمكن تعميمه ، ومعرفة مجالات التخفيض في هيكل النفقات .

---

(1) ــ خالد المغربي : "تطور هام في السياسة الاقتصادية السعودية" ، في مجلة البنوك : مجلة المال والاقتصاد في الشرق الاوسط ، العدد 214 ، السنة 19 ، مارس 1985 ص ، 26 .

(2) ــ خالد المغربي ، نفس المرجع الانف الذكر ، وبنفس الوضع .

ارتبطت أكثر حالات تخفيض النفقات بالازمة الاقتصادية التي يعيشها الاقتصاد العالمي وهذا حتى قبل مطلع الثمانينات حيث اضطرت أكثر بلدان العالم الثالث الى اعادة النظر في سياساتها المالية ، واجراء تكييفات رئيسية اقتضت تخفيض مستويات الاستهلاك والاستثمار في الاجل القصير والمتوسط ، ومع انخفاض الايرادات ووجود قيود سياسية على فرض ضرائب جديدة اضطرت كثير من الحكومات غير ما مرة الى تخفيض نفقات ميزانياتها العامة .

ومن أحدث الدراسات التجريبية التي أجريت في هذا المجال تلك التي قام بها كل من نورمان هيكز وآنكوبيش حول تخفيض نفقات الميزانية العامة بـ 32 بلد نامي .

ومن الشائع في كتابات السياسة المالية ، أنه في أوقات الازمة تعتبر النفقات الاجتماعية أكثر عرضة للتخفيض من غيرها من أنواع النفقات ، ولكن هذا الاعتقاد لم يكن مبررا بشواهد تجريبية رغم شيوعه ، وعلى أية حال فان نتائج الدراسة المشار اليها بينت أن الواقع يناقض هذه الاطروحة تماما .

استهدفت دراسة هيكز وكوبيتش ايجاد نموذج مشترك لاستقطاعات (أي تخفيض) نفقات الميزانية في هذا العدد من الدول (32 بلدا) وباستخدام بيانات الميزانية العامة لهذه الدول من 1972 الى 1980 ، حيث ضبطت 37 حالة خفضت فيها النفقات الحقيقية (وليست الاسمية) في عام أو أكثر خلال هذه الفترة .

وقد اقتصرت الدراسة على نفقات الميزانية العامة دون النفقات العامة المحلية ونفقات المؤسسات العامة الحكومية ، ورغم أن هذا قد يؤثر على النتائج في بعض الحالات الا أن البيانات التي اعتمد عليها شاملة بما يكفي لاستنباط نتائج عامة [1].

---

(1) ـ نورمان هيكز وآنكوبيش : "تخفيض المصروفات الحكومية في أقل البلدان نموا" في : " التمويل والتنمية " ، صندوق النقد الدولي ، سبتمبر 1984 / المجلد 21 / رقم 3 ، ص 37 وما بعدها .

وقد صنفت النفقات الى خمس قطاعات مختلفة (*) ، ولمعرفة درجة "مدى تعرض" القطاعات المختلفة للتخفيض اعتبر أن قطاعاما يكون محميا نسبيا اذا خفضت نفقاته بنسبة تقل عن التخفيض في اجمالي النفقات ، وبالعكس يعتبر قطاعاما عرضة للتخفيض اذا تجاوزت النسبة المئوية للتخفيض فيه المتوسط .

وهكذا فان درجة التعرض أي مؤشر الحساسية (Indice de vulnerabilitè) بالنسبة لكل قطاع من القطاعات هي عبارة عن نسبة التغير (كنسبة مئوية من النفقات لهذا القطاع) الى النسبة المئوية (لتغير مجموع النفقات) . فاذا زادت هذه النسبة عن الواحد الصحيح دل ذلك على أن القطاع المعني شديد التعرض للتخفيض ، أما اذا تراوحت بين الصفر والواحد الصحيح فانها تدل على ضعف الحساسية للتخفيض وهذا معناه أن التخفيض في هذا القطاع قد قل عن النسبة العامة للتخفيض في النفقات .

ونلخص النتائج في الجدول التالي (جدول رقم 7) :

<u>جدول رقم 7</u> : درجة حساسية القطاعات المختلفة في تخفيض نفقات الحكومة في 32 بلد نامي خلال السنوات 1972 ـ 1980

	القطاع الاجتماعي	الدفاع والادارة	القطاع الانتاجي	البنى التحتية	نفقات متفرقة
مؤشر الحساسية (**)	0،4	0،6	1،2	1،7	0،8

<u>المصدر</u> : ن . هايكس وأ . كوبيش ، المرجع السابق ص 37 .

(*) ـ أجريت النسب المئوية للتغير في كل القطاعات على حده ، وكذلك بالنسبة لمجموع النفقات ، وهذا لكل دولة ، وأعطيت علامة لكل فترة عام أو أكثر من الانخفاض الحقيقي ويحصل البلد على علامة كلما حصل فيه تخفيض في سنوات الفترة 1972 ـ 1980 .

(**) ـ ويمكن تلخيص هذا المؤشر في الصيغة $V_j = \frac{e_j}{E}$ حيث e_j عبارة عن التغير كنسبة مئوية في القطاع j و E النسبة المئوية للتغير في مجموع النفقات . فاذا كانت $0 < V_j < 1$ فان القطاع ضعيف الحساسية للتخفيض ، أما اذا كانت $1 < V_j$ فان القطاع يكون شديد الحساسية للتخفيض .

وتبدي النتائج الواضحة من الجدول السابق أن القطاع الاجتماعي كان أقل تعرضا للتخفيض من غيره من القطاعات (درجة حساسية تساوي 4، 0) ثم يليه قطاع الدفاع والادارة بـ (6، 0) بينما كان كل من القطاع الانتاجي وقطاع البنى التحتية شديدا التعرض لاجراء تخفيض النفقات ، ونلاحظ أن هذه النتائج جاءت مخالفة تماما لما كان معتقدا من قبل .

ويرد الباحثان سبب " حماية " النفقات الاجتماعية من اجراءات التخفيض بالمقارنة الى النفقات الانتاجية والدفاعية وتلك المتعلقة بالبنى التحتية للاقتصاد ، قلت يردان ذلك الى وجود " تكاليف سياسية " واضحة على المدى القريب خاصة ، وهذا بالنسبة للنوعين الاوليين من النفقات مقارنة بالنوعين الآخرين .

وهكذا يبدو في نظر هذه البلدان أنه يجب الحذر الشديد عند تخفيض النفقات الاجتماعية ، وذلك نظرا لوجود تكاليف سياسية مرتفعة لتخفيض الخدمات في هذه المجالات الاجتماعية التي تؤثر مباشرة على جزء كبير من السكان مثل نفقات التعليم والصحة ودعم الاسعار ... الخ .

ومن جهة أخرى نلاحظ أن عدم تخفيض النفقات الاجتماعية يرجع أيضا الى كون هذه الاخيرة عبارة عن تكاليف جارية وتمتص قدرا كبيرا من التوظيف (أو الوظائف) ، وكل تخفيض فيها يمكن أن ينتج عنه نسبة بطالة مرتفعة لكل وحدة من التخفيض .

ولم تقتصر "حماية القطاع الاجتماعي" على النفقات العامة الكلية ، اذ عرف القطاع المعني نفس الوضعية — وبدرجة حساسية أكبر — في حالة النفقات العامة الرأسمالية . وفي عينة تحتوي على (10) بلدان فقط هي : بوليفيا — اندنيسيا — نجيريا — موريس سريلانكا — السودان — تركيا — الطوغو — فنزويلا — زامبيا ، فقد كانت النتائج كما يلخصها الجدول التالي : (جدول رقـم 8) .

جدول رقم 8 : التخفيضات في النفقات الرأسمالية الحقيقية في عشرة بلدان نامية (بالنسبة المئويـــة)
(1972 — 1980)

بيـــان	النفقات الاجتماعية	نفقات الانتاج	نفقات البنى التحتية	نفقات اخرى	مجموع النفقات
متوسط التخفيضات في البلدان العشر	16،7٪	30،3 ٪	38،1٪	28،8٪	30،2٪

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم 7 .

ان تخفيض النفقات الرأسمالية كان أسهل من تخفيض النفقات الجارية مما يصح معه القول بأن الحكومات في أوقات الشدة تحرص على الابقاء على النفقات ذات العمالة المرتفعة ، فالنفقات الرأسمالية لا تحتوي سوى على عنصر عمالة أصغر مقارنة بالنفقات الجارية ، ولكن الملفت للنظر أنه حتى في اطار تخفيضات النفقات الرأسمالية كان قطاع الانتاج والهياكل الاساسية هي الاكثر تعرضا للتخفيض في الوقت الذي تعرض فيه القطاع الاجتماعي بأقل درجة ممكنة (7، 16) ٪ وهذا مقابل 3، 30٪ و 1، 38 ٪ على التوالي لكل من قطاعي الانتاج والبنى التحتية .

ان هذه الوضعية تجعلنا نقول في الاخير بأنه رغم التكاليف السياسية المباشرة القليلة في المدى القريب لعملية تخفيض النفقات المتعلقة بالانتاج وبناء الهياكل الاساسية، أقول رغم ذلك فان لهذا " التصرف " آثاره السلبية على آفاق التنمية في هذه الاقتصاديات القليلة النمو بالذات .

أخيرا في نهاية هذا المبحث نستنتج أن ظاهرة نمو النفقات العامة متحققة على المدى البعيد في كل الاقتصاديات عموما سواء اتبعت نظام السوق أو انتهجت اسلوب التخطيط أو كانت من دول العالم الثالث ، وسواء تعلق الامر بالنمو المطلق للنفقات أو منسوبة الى الناتج أو الدخل ، غير أن استبعاد مسببات نموها الظاهري (التضخم ، النمو الدمغرافي) تركت على الظاهرة كثيرا من التخفضات دون أن تكذبها بصفة مطلقة،

أما في حالات صعوبة الحصول على الايرادات العامة فان الحكومات في أغلب الدول النامية تقتطع من النفقات العامة المتعلقة بالانتاج والبنى التحية وتحافظ بقدر كبير من " الحماية " على النفقات الموجهة للقطـاع الاجتماعي .

هذا عن الجانب الكمي للظاهرة ، أما الآن فاننا ننتقل الى الجانب النظري لها وذلك باستعراع الاطروحات النظرية المفسرة لها من خلال المبحث الموالي .

المبحث الثاني : الاطروحات المفسرة لنمو النفقات

هناك أربع أطروحات رئيسية حاولت تفسير نمو النفقات العامة ونتناولها في الأربع مطالب المكونة لهذا المبحث ، وهي قانون فاقنر وأطروحة بيكوك ووايزمن وأطروحة الطلب على السلع والخدمات الجماعية وضعف انتاجية القطاع العام ، اطروحة امتصاص الحكومة للفائض في الرأسمالية الاحتكـــــارية .

المطلب الأول : قانون فاقنر.(1)

درس الاقتصادي الالماني فاقنر Wagner تطور النفقات العامة في البلدان الأوروبية وحاول تحديد مسبباته على المدى الطويل ، وذلك في القرن التاسع عشر (19) كما درس التطور الاقتصادي والمالي للدول المختلفة للتعرف على علاقة زيادة النفقات العامة بنمو الدخل القومي، ومن خلال المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة التي درسها وجد أن النشاط الحكومي يزداد كما ويتعدد نوعا بمعدل أكبر من معدل زيادة عدد السكان وبمعنى آخر فان نسبة النفقات العامة في الناتج القومي تميل الى الزيادة بمعدل أكبر من الزيادة في الناتج القومي، ويرجع ذلك فاقنر الى حركة التصنيع وما نتج عنها من تدخل متزايد للدولة وارتفاع لمستوى المعيشة وتعدد الحاجات العامة التي أصبح على عاتق الدولة اشباعهــــا .

وقد أصدر فاقنر قانونه المعروف بقانون فاقنر في الثمانينات من القرن الماضي وضمنه الأسباب التي كان يراها جوهرية في عملية تطور النفقات العامة ، ويرجع فاقنر ظاهرة نمو النفقات الى ثلاثة عوامل متكاملــة ومتــداخلة .

أ- أعطى فاقنر للتصنيع أهمية كبيرة في المساهمة في نمو وزيادة النفقات العامة اذ تؤدي في رأيه عملية التصنيع الى زيادة تعقد النشاط الاقتصادي وتحـــتم بالتـــــالـــــي

(1) لا تخلو البحوث المتعلقة بالنفقات العامة من الحديث عن هذا القانون، كما تشير عادة مؤلفات المالية العامة الى ذلك باسهاب أو بايجاز ، أنظر:

- R.Delorme et C.André:"l'Etat et l'économie":Op.Cit, p.103 et suivantes
- C.André,R.Delorme et G.Terny:"Les dépenses publiques Françaises depuis un siècle",in; Economie et statistiques,Revue de l'INSEE, Mars 1973
- Pierre Lalumière:"Les finances publiques",Armand Cellin,Paris.1978,p.11

- د .عبد الكريم صادق بركات وغيره : " مرجع سابق " ، ص. 429
- د . عبد الكريم صادق بركات : " دراسة في الاقتصاد المالي " ، مرجع سابق ،ص. 313-314
- د . السيد عبد المولى : " المالية العامة " ، مرجع سابق ، ص . 112- 113

زيادة تدخل الدولة لتنظيم النشاط الاقتصادي على المستويين المركزي والمحلي ، ومعنى هذا توسع مهام الادارة العامة ولا سيما على المستوى المركزي ، ويعتبر فاڤنر هذا سببا مباشرا في اتساع وظيفة الدولة المتعلقة بالحفاظ على الامن اللازم لسير نظام السوق ، والتي تتمثل أساسا كما هو معروف في الادارة العامة والدفاع والشرطة والعدالــــــة .

ب ــ لاحظ فاڤنر أن التصنيع تصاحبه زيادة كبيرة في حجم الاستثمارات الشيء الذي يؤدي الى تزايد دور الدولة ولا سيما فيما يتعلق بالتمويل . وهكذا يرى أن تقوم الدولة بدور كبير في تمويل التراكم وكان يدعم آراءه في هذا المجال بمثال السكك الحديدية ، وكان يميل الى تشجيع القطاع العام الذي يجسد في رأيه وظائف الدولة الانتاجية اذ كان يرى بالاخذ بنظام المؤسسات العامة بديلا عن الشركات المساهمة الخاصة لانه كان يرى بأن ألا ولى تتميز بتعسلطـ‍ـسم موارد ها المالية وعدم بعثرتها للموارد الاقتصاديـــة .

جـ ان النمو الاقتصادي المتزايد وازدهار النشاط الاقتصادي يؤدي الى زيادة الدخل الفردي ، وهذا الاخير لا يؤدي فقط الى زيادة الطلب على السلع الضرورية ولكن الى الكماليات (*) ايضا ، وتدخل ضمن هذه الكماليات مجموعة كبيرة من الحاجات الاجتماعية التي يتعين على الدولة اشباعها ، وهكذا تنمو النفقات العامة في مجال اشباع الحاجات الاجتماعية لتعبر عن تزايد الوظيفة الاجتماعية للدولة ، وقد أعطى فاڤنر لنفقات التعليم والصحة أهمية كبيرة ضمن أسباب تزايد النفقات الاجتماعية .

لا يمكن التسليم بقبول قانون فاڤنر على اطلاقه ، كما يصعب رفضه جملة وتفصيلا . وتكمن أهميته في كونه أعطى للدور الذي يجب أن تقوم به الدولة أهمية كبيرة ، بحيث تعمل على تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيه النمو الاقتصادي والاجتماعي .

(*) أي وفق مايسمى بقانون أنجل : " Loi d'ENGEL "

فزيادة على وظائفها التقليدية ، أكد فاقنز على توسيع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة .كما أن فضل فاقنز يعود الى كونه وجه الاهتمام الى ظاهرة نمو النفقات العامة على أساس أنها ظاهرة عامة ومستمرة، وأنها تتحقق في كل البلدان وان تباينت أسبابها والظروف المؤثرة في هذه الاسباب من مجتمع الى آخر .

ولكن ذلك لا يمنع من توجيه بعض الانتقادات لهذا القانون ، ولا نهتم هنا بذلك النوع من الانتقادات التي وجهت اليه من طرف بعض الكتاب الليبيراليين الذين يرون في دعوة فاقنز الى تدخل الدولة مبالغة منه في توسيع مهام هذه الاخيرة ، ولكن المهم هنا هو أن نلاحظ أن فاقنز ما لم يؤسس قانونه على ضرورة تاريخية وانما فقط على معطيات رقمية ،ومن جهة أخرى نلاحظ أن القانون(*) يعبر عن علاقة واضحة بين أسباب ونتائج تكون قابلة لان تتحقق في كل مكان وزمان إذا توفرت شروط معينة ،ففي حالة القانون الذي نحن بصدده من المفروض أن يتحقق بالنسبة لجميع البلدان التي تأخذ بالتصنيع وتسير في ركب الحضارة المعاصرة .

ان الدراسات التجريبية التي كانت الدول الاوربية محلا لها أظهرت كثيرا من التحفظات على قانون فاقنز، فوفقا للشروط والفرضيات التي انطلق منها هذا الاخير فان الدول الاوربية التي عرفت حركة تصنيع واسعة من المفروض أن تعرف النسبة G/Y (G تمثل النفقات العامة و Y الناتج القومي أو الدخل القومي) فيها نموا مستمرا . لكن الملاحظ في ألمانيا مثلا فانه على امتداد القرن التاسع عشر وحتى الحرب العالمية الاولى — بما في ذلك الفترة التي استند اليها فاقنز — لوحظ أن النسبة المذكورة تميزت بثبات نسبي كبير، وكذلك الحال بالنسبة لفرنسا وذلك ابتداء من عام 1972 وحتى الحرب العالمية الاولى . أما بالنسبة للفترة المعاصرة فان النسبة هذه قد حققت تزايدا في بعض الاحيان وتناقصا في أحيانا أخرى .(1)

(*) — الصيغة المعاصرة الاكثر انتشارا لقانون فاقنز هي بالشكل التالي :

$$G/Y = f(Y/N)$$
$$g = f(y)$$

بحيث أن $dg/dy > 0$

N : عدد السكان، g : نسبة النفقات في الناتج ، y : الناتج الفردي (أو الدخل الفردي)

(1) — R.Delerme et C.André :Op.Cit, p.105

ولكن-وفاقا بالنسبة لفرنسا- وعلى امتداد الفترة الزمنية الطويلة لوحظ وجود نموللنسبة (G / Y) وكذلك وجود مرونة تزيد عن الواحد الصحيح وذلك لبعض أنواع النفقات العامة بالنسبة للدخل القومي (Elasticité-Revenu)، وهذا بالاضافة الى وجود حركة تصنيع واسعة على امتداد الفترة ، الشيء الذي يصح معه القول بوجود ارتباط بين هذه الظواهر، ويقترح المؤلفان بأنه يمكن أن نطلق على هذا الارتباط بين هذه الظواهر (قانون فاقنر)، ويلاحظ في نفس الوقت أن قانون فاقنر ينطبق أكثر على حالة نفقات النشاط الاجتماعي بصفة عامة.(1)

كما أن الدراسات التي تناولت تطور الانفاق في بريطانيا مثل دراسة بيكسوك ووايسزمن التي أظهرت أن الزيادة في النفقات العامة لم تتم بشكل مستمر بل كانت بطريقة متقطعة .

كما يمكن أن يؤخذ على القانون المذكور قوله بوجود علاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية ونمو النفقات العامة ، لأن هناك العديد من العوامل التي لا تقل أهمية في نمو النفقات العامة بالمقارنة الى العوامل الاقتصادية ومن هذه العوامل : تطور الفكر السياسي والنمو الديمغرافي والظروف الاجتماعية والحروب ، كما أن القول بأن زيادة الدخل القومي والناتج القومي سببا لتزايد النفقات العامة ليس صحيحا في كل الحالات ، ففي الدول النامية مثلا عادة ما يكون نمو النفقات العامة من أسباب زيادة الدخل القومي .

<u>المطلب الثاني</u> : أطروحة الاثر الرافع للحرب والهزات الاجتماعية .(1) (أطروحة بيكوك ووايزمن)

قام كل من بيكوك ووايزمن Peackok et Wiseman بدراسة تطور النفقات

---

(1) Ibid.p. 105

(2) - R.Delerme:"Un essai d'interprétation de l'évolution des dépenses publiques consacrées à l'enseignement en France au cours de la période 1972 - 1971", thèse complémentaire, Université de Paris X-Nanterre.1973,pp.41 et suivantes

- H.Brechier,P.Llau et A.Michalet:"Economie Financière" Themis, Paris. 1975, p.519 et suivantes

- R.Delerme et C. André : Op.Cit, pp. 108 - 115

(1) . عبدالكريم صادق بركات : " دراسة في الاقتصاد المالي " ، مرجع سابق ، ص. 315 ومابعدها

(2) . عبدالكريم صادق بركات: " المالية العامة"، مرجع سابق ، ص. 430 ومابعدها .

العامة في بريطانيا خلال الفترة الممتدة من 1890 حتى 1950 وتوصلا الى أن القلاقل والهزات الاجتماعية الوطنية ، ولا سيما الحروب ينتج عنها تزايد النفقات العامة في شكل قفزات الى الاعلى . ولكن الشيء الهام هنا هو أنه بعد الوصول الى مستوى معين من الانفاق الحكومي يصبح من المتعذر التنازل عنه حتى بعد زوال الاسباب المؤدية اليه . ويلاحظ الكاتبان بأنه حتى ولو تم تخفيض النفقات العسكرية بعد انتهاء الحروب ، فان مستوى هذه النفقات كنسبة من الدخل القومي لا يعود أبدا الى الوضع السابق للحرب ، وهكذا يستنتجان أن ظاهرة الرفع هذه تصبح دائمة .

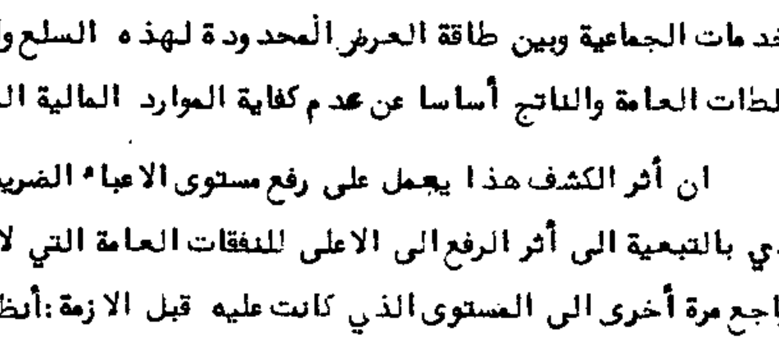
ويفسر بيكوك وايزمن حدوث أثر الرفع انطلاقا من وجود مستوى معين للاعباء الضريبية المقبولة من طرف المكلفين في الظروف العادية ، بحيث أن هذا المستوى من الاعباء الضريبية يتصف بثبات كبير في أوقات السلم ، لكن ذلك غالبا يخفي تفاوتا بين الرغبات من السلع والخدمات الجماعية وبين القيم الموجودة منها فعلا وذلك لارتباط هذه الاخيرة بالموارد المالية المحدودة للدولة ، هذا من جهة ومن جهة ثانية ، وفي أوقات الازمات الحادة الوطنية (بصفة خاصة الحروب والقلاقل والهزات الاجتماعية) يقبل المكلفون بتحمل معدلات ضريبية كانت تعتبر غير محتملة قبل هذه الازمات ، وهذا الوضع غير العادي يتطلب توفير موارد ضريبية جديدة أو زيادة الموجود منها .

ولكن المهم حسب المؤلفين ان هذا التغير في الاوضاع لا يزول بعد انتهاء الازمة ويفسران ذلك بظهور مشاكل جديدة وبروز رغبات جماعية جديدة ناتجة عن فترة الحرب ، اذ أن توافر الايرادات وتقبل الافراد تحمل العبء الضريبي أدى الى تزايد النشاط الحكومي واشباع حاجات جماعية جديدة كانت مهملة من قبل ثم تسلط الضوء عليها وتبلورت أهميتها وتوضحت بالتالي ضرورة معالجتها من قبل السلطات العامة .

وهكذا يتحدثان عما يمكن تسميته "بأثر الكشف" effet de révélation "بحيث أن تتوافر موارد مالية للدولة والتي لم تكن لتتوفر لها بدون حدوث الازمة تؤدي الى الكشف عن الفروق المزمنة (الدائمة) والموجودة بين حجم الطلب على السلع والخدمات الجماعية وبين طاقة العرض المحدودة لهذه السلع والخدمات من طرف السلطات العامة والناتج أساسا عن عدم كفاية الموارد المالية العامة .

ان أثر الكشف هذا يعمل على رفع مستوى الاعباء الضريبية المقبولة ويؤدي بالتبعية الى أثر الرفع الى الاعلى للنفقات العامة التي لا تعود الى التراجع مرة أخرى الى المستوى الذي كانت عليه قبل الازمة :أنظر الشكل رقم 2 .

الشكل رقم 2 :
رسم توضيحي للاثر الرافع للحربين العالميتين .



Source: Peacock et Wiseman:cité par H. Brechier,P.Hau,A.Michalet:Op.Cit,p.520

لقد ساهمت بدون شك أطروحة الاثر الرافع للحروب في المحاولات الجادة لتفهم أسباب نمو النفقات العامة ، وربما يكون من أهم عناصر القوة فيها ما يسمى بالاثر الكاشف الذي يشير زيادة الطلب على السلع والخدمات الجماعية ، كما أن النفقات الحربية وان مالت نحو الانخفاض النسبي بعد انتهاء الحرب الا أنها غالبا تكون سببا لانواع أخرى من النفقات مثل التحويلات المختلفة لمنكوبي الحرب وأرامل الشهداء ، وكذا النفقات المتعلقة بمجالات الانشاء والتعمير .

كما أن الدراسات الاحصائية والتحليلية التي أجريت بعد ظهور هذه النظرية في بعض البلدان الاوربية قد دعمت آراء وازمن و بيكوك ، ولكن بتحفظ .

فالنسبة للنفقات العامة في فرنسا تحققت فيها ظاهرة قفز النفقات العامة بعد الحربين العالميتين لكن ذلك لم يتحقق سوى على امتداد الفترات القصيرة التي عقبت الحربين .

ولكن من جهة ثانية فان فرضيات اطروحة الاثر الرافع غير متحققة بالنسبة لنفقات التعليم في فرنسا نفسها حيث أن انقطاع وتيرة تزايد هذا النوع من النفقات قد لوحظ منذ عام 1959 [1].

ان فكرة اقتصار أثر الرفع على الحروب بصفة خاصة قد أفقد هذه الاطروحة امكانيات تعميمها ، اذ يتبين من الدراسة التي قام بها "كوبتا "S.P. Gupta" عن تطور النفقات العامة في كل من كندا والولايات المتحدة أنه يوجد أثر مماثل ولكن ليس بسبب الحرب ، اذ لوحظ أن هناك ارتفاع للنفقات العامة غير قابل للتراجع وذلك بسبب الكساد الكبير الذي حصل في أزمة 1929 .

كما أن فكرة "قيد التمويل Contrainte de finance-ment" التي ركز المؤلفان على أهميتها قد أولاها "كوبتا" أيضا نفس الاهمية لكنه استبدل مفهوم العبء الضريبي المقبول بمفهوم التمويل الاجمالي الاقصى ، وهذا شيء منطقي لانه يوجد للسلطات العامة بالاضافة الى الموارد الضريبية مصادر أخرى للإيرادات مثل الاقتراض (من الداخل أو من الخارج) وسياسة العجز المقصود وخلق النقود .

كما أن نظرة متفحصة للمكان الذي تحتله النفقات العسكرية أثناء الحرب وبعدها يؤدي الى اكتشاف نوع من الخلل في الفرضيات هذه النظرية ، والتي تقتضي بأن النفقات الحربية تساهم مساهمة كبيرة في نمو النفقات العامة أثناء الحرب لكن بعد عودة السلم وزوال الحرب فان أثر الرفع يظل قائما وذلك بالحفاظ على مستوى أعلى للنفقات العامة المدنية ، لكن الواقع يبين أن كثيرا من الدول المصنعة حافظت

(1) — R.Delorme:"un essai d'interprétation de l'évolution des dépenses publiques consacrées à l'enseignement en France au cours de la période 1872-1971", these complémentaire, Université de Paris X-Nanterre.1973, P.44

على حجم كبير لنفقاتها العسكرية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ... الشيء الذي يجعلنا نقول بأن أثر الرفع هذا يظل ناتجا نسبيا عن النفقات العسكرية — التي لم ينخفض مستواها كثيرا — حتى بعد الحرب .

كما يؤخذ على نظرية الاثر الرافع استخدامها لمنطق نظرية المستهلك التي يشك في صحة تعميمها على القطاع العام ، وهذا يدعو الى الشك في مدى جدوى استعمال فكرة عدم تراجعية العادات الاستهلاكية (*) في تفسير أثر الرفع الذي سبق الحديث عنه .

المطلب الثالث : اطروحة الطلب على السلع والخدمات الجماعية وضعف انتاجية القطاع العام .(1)

ان اطروحة الطلب على السلع والخدمات الجماعية وضعف الانتاجية في القطاع العام تعتبر من صميم المذهب الفردي ، وهي تستند الى منطق نظرية المستهلك في تفسيرها لنمو النفقات العامة عن طريق تزايد الطلب على السلع والخدمات الجماعية من جهة وضعف انتاجية الادارات العامة من جهة ثانية . وتنطلق من كون مرونة الطلب الجماعي على السلع والخدمات العامة بالنسبة الى تغيرات الدخل القومي تكون أكبر من الواحد الصحيح .

الا أن الفكرة تبدو غير واضحة حينما تأخذ بعين الاعتبار الطلب الاجمالي ، الامر الذي تبدو معه ضرورة البحث عن عوامل خصوصية Facteurs spécifiques لزيادة الطلب الجماعي على السلع والخدمات العامة .

والواقع أنه يعد من الصعوبة بمكان الفصل المطلق لمدى تأثير أي واحدة من المتغيرات المؤثرة في طلب وعرض الخدمات الجماعية ، الا أن العديد من الدراسات

(*) صاحب الفكرة هو Duesenberry ، وهي عادة تسمى بـ :
Effet de cliquet: Irreversibilité des habitudes de consommation.

(1) أنظر في ذلك :
- H.Brechier,P.Hau et A.Michalet: Op.Cit,p.523 et suivantes
- R.Delorme et C.André: Op.Cit, p.105 et suivantes.

التحليلية والتجريبية (Etudes empiriques) سمحت بالتأكد من أن درجة التمدن وهيكل أعمار السكان يؤثران بشكل أساسي على طلب الخدمات الجماعية مثلا . فالتمدن (بمعنى التحضر urbanisation) يولد طلبا متزايدا على الخدمات العامة في الاماكن التي تستقبل السكان من جهة ، ولكن من جهة ثانية فان المناطق التي يغادرها هؤلاء السكان تظل أيضا محتاجة الى خدمات (مثلا كخدمات البريد والمواصلات والتعليم) بحكم بقاء أعداد من هؤلاء السكان في هذه الاماكن . كما أن هذا الانتقال للسكان من الريف الى المدينة يبرز حاجات جديدة يتعين القيام باشباعها وتتعلق أساسا بتصحيح نتائج عدم التوازن الاقتصادي والديمغرافي الناتجة عن حركة تنقل السكان .

كما أن هيكل السكان حسب الاعمار — ولاعتبارات متعددة — يؤثر بشكل كبير على نفقات التربية والصحة والاعانات الموجهة للعجزة والمسنين .. الخ فاذا سلمنا بفرضية تزايد الطلب على السلع والخدمات الجماعية فان هناك عاملا آخرا لزيادة حجم النفقات العامة يدخل في الحسبان ، وهو مستوى انتاجية القطاع العـــام .

يتميز القطاع العام بضعف انتاجيته ،ويمكن القول بأن دالة انتاج الخدمات الجماعية تتميز بضخامة عنصر العمل فيها(*) كما أن الادارة تتميز بضعف مستواها الفني بالمقارنة الى القطاعات الاخرى .

وحتى يمكن مواجهة تزايد الطلب فانه لا يكون أمام القطاع العام سوى زيادة انتاجه الشيء الذي يترتب معه زيادة تكلفة الوحدة المنتجة وضرورة زيادة الموارد المالية الخاصة بتسيير المرافق العامة .

(*) وهذا يذكرنا بقانون باركينسون (Loi de Parkinson) الذي ظهر عام 1958 ومحتوى هذا القانون هو أنه باستمرار تزايد استخدام القوى البشرية بمعدل يزيد عن معدل زيادة العمل بحيث يلجأ المديرون الى زيادة عدد العاملين بادارتهم عن حاجة النشاط الاقتصادي ، وبقدر ما يزيد توفر الوقت لإنجاز عمل ما فان هذا العمل يأخذ وقتا أكثر ، الشيء الذي ينتج عنه سوء استخدام للقوى البشرية من جهة وانخفاض انتاجية النفقات العامة من جهة ثانيـــة .

وحسب الاستاذ محمد دويدار[1] فان الانتاجية فيقطاع الدولة في الاقتصاديات الرأسمالية قد زادت بمعدل أبطأ من الذي سجله القطاع الخاص وقد أرجع ذلك الى التخلف النسبي للفنون الانتاجية والقصور النسبي في استخدام الآلات الحديثة في قطاع الدولة ، كما أن الزيادة البطيئة في الانتاجية بقطاع الدولة تقترن عادة بزيادات أكبر في مرتبات العاملين بهذا القطاع باعتبار أن هذه الزيادات تتبع عادة الارتفاع في مستوى الاسعار ، وهذا الوضع يترتب عنه زيادة نفقة الوحدة من الخدمات التي تؤديها الدولة ، الامر الذي يستلزم زيادة حجم النفقات العامة .

ان هذه الاطروحة تتضمن بعض الجوانب السليمة خاصة ما يتعلق منها بتزايد الطلب الجماعي على السلع والخدمات العامة الا أننا هنا نأخذ عليها كون أن الفرضية التي نحن بصددها (أي تزايد الطلب) تعتبر تحديدا مسبقا لدور الدولة الشيء الذي يؤكد بأننا بصدد نظرية المذهب الفردي حول الاقتصاد العام .

أما بالنسبة لضعف انتاجية القطاع العام في تفسير ظاهرة نمو النفقات العامة فانه يقتضي أن نحدد مفهوم الانتاجية في حد ذاتها ، اذ يكتنف هذا المفهوم كثيرا من الغموض سواء تعلق الامر بالمفهوم في حد ذاته (أي الانتاجية) أو بطريقة قياس هذه الانتاجية .

فمن غير المنطقي أن نطبق مفهوم الانتاجية الذي يحكم الوحدات الصناعية والوحدات التجارية على الإدارات العامة ، اذ من المعروف أن هذه الاخيرة تعتبر جزءاً من قطاع الخدمات الذي يتميز بأن من خصوصياته أن الانتاجية فيه أقل مستوى من الذي نجده في القطاعات الاخرى .

كما أن تعميم انخفاض الانتاجية على جميع وحدات القطاع العام قدم المساواة يبدو شيئا غير مستحسن ، فمن الافضل أن نحكم على مستوى هذه الانتاجية حسب

---

(1)ـ د . محمد دويدار : "مبادىء المالية العامة" الجزء الاول : المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية .1968، ص91 .

الوحدات والقطاعات المختلفة ولا يأخذ ذالك طابع التعميم ، ويكون مقبولا أكثر اذا دعم بشواهد تجريبية . وفي هذه النقطة بالذات نجد أن حجج ملتون فريد مان وروز فريد مان (Milton et Rose Friedman) أكثر قبولا من حجج غيرهم من مفكري المذهب الفردي حينما قالا : "ان الدراسات المقارنة التي اجريت بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال النقل الجماعي ، والحماية ضد الحرائق ، ونقل القمامة والاعمال الادارية المختلفة . . . الخ قد بينت أنه مهما كان النشاط المعني فان التسيير العام يكلف بصفة عامة مرتين أكثر من التسيير الخاص "(1) ورغم هذا فانهما لم يتخلصا من تأثير الخلفية المذهبية اذ انتقدا بشدة سياسة العجز المقصود في الميزانية العامة الامريكية ، والناتجة في رأيهما عن النمو المفرط واللامحدود للنفقات العامة ، ويذهبان الى حد المطالبة بنقل نفقات الدفاع والتربية الوطنية الى القطاع الخاص .

(1) - Milton et Rose Friedman: "la tyrannie du statu-quo", J.C. Lattes, Paris. 1984, p. 134

المطلب الرابع : اطروحة امتصاص الحكومة للفائض في الرأسمالية الاحتكارية

يرتكز التفسير الماركسي المعاصر لطبيعة دور الدولة في الرأسمالية الاحتكارية على أطروحة امتصاص الحكومة للفائض بواسطة النفقات العامة .

ان ابرز ممثلي هذا الاتجاه هما باران وسويزي P. Baran et P. Sweezy في الولايات المتحدة الامريكية ، وبول بوكارا P. Beccara في فرنسا ،وحسب هذا الاخير فان الرأسمالية الاحتكارية للدولة المعاصرة تتميز بالخصائص التالية :(1)

1 — التمويل العام (Financement de type public) للتراكم والانتاج الخاصين ومن أمثلة ذلك الاعانات ، التسهيلات الضريبية ، الصفقات العمومية ، العقود الخاصة التي تتم بشروط تخدم في غالبها القطاع الخاص .

2 — التمويل العام أو الجماعي لبعض نفقات الاستهلاك والخدمات ، ومن أمثلة ذلك "النفقات الطفيلية" مثل الشرطة والتسليح والجيش ، وكذلك نفقات"تنمية قوى الانتاج الاجتماعية (forces productives sociales) مثل نفقات الابحاث والتربية والصحة والسكن والضمان الاجتماعي ... الخ .

3 — أهمية الاقتطاعات من المداخيل،وتدخل الدولة في مجال التدفقات المالية : ويذكر المؤلف الامثلة التالية : الضرائب ، شبه الضرائب(Parafiscalité) القروض ، التدخل في دورة التوفير والقروض ، التضخم النقدي ... الخ .

4 — البرمجة والتخطيط : حيث يلاحظ المؤلف أنه بالرغم من أن بعض البلدان — مثل الولايات المتحدة — لم تعرف اجراءات رسمية لتطبيق نظام تخطيط متكامل كما في فرنسا ، الا أنه ومع ذلك يوجد تخطيط أو برمجة على مستوى الوحدات العامة في كل بلدان رأسمالية الدولة الاحتكارية ، وتتميز هذه الظاهرة باتجاه تعميمها في أغلب هذه البلدان .

(1) P.Beccara:"Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat" - sa crise et son issue - Editions sociales,Paris.1977,pp.225-230

5 — تصدير رؤوس الاموال العامة : ويعطي بوكارا كمثال على ذلك تصدير رؤوس الاموال العامة الامريكية الى أوربا الغربية — بالاضافة الى اليابان — والذي تجسد في " اعانات مشروع مارشال " ، ثم توجه تصدير رؤوس الاموال الامريكية العامة بعد 1950 نحو البلدان المتخلفة بصفة خاصة .

أما الآن فاننا سنهتم بدراسة الكاتبين الامريكيين حول الرأسمالية الاحتكارية في الولايات المتحدة الامريكية نظرا لاعتبار الكثيرون أن هذه الدراسة تعتبر مكملة لنظريات كارل ماركس ، فقد كانت الرأسمالية الصناعية في عصر هذا الاخير النموذج المفضل لدراسة الاقتصاد الرأسمالي ، أما حاليا — في عصر الرأسمالية الاحتكارية — فان الاقتصاد الامريكي يعتبر احسن مجال لمثل هذه الدراسة .

وفي الرأسمالية الاحتكارية — "التي هي نظام مكون من الشركات المساهمة العملاقة "[1] — يتميز الفائض الاقتصادي بالارتفاع . "والفائض الاقتصادي وفقا لاوجه تعريف ممكن هو الفرق بين ما ينتجه مجتمع ما وبين تكاليف الانتاج ، ويعتبر حجم الفائض مقياسا للانتاجية والثروة . . . أما تركيب وتكوين الفائض فيدل على طريقة استخدام المجتمع لهذا الفائض ، كم يستثمر في طاقاته الانتاجية وكم يستهلك بأشكال مختلفة وكم يبدد وبأي الطرق ؟ ".[2]

ويتكون الفائض من ثلاث أجزاء رئيسية :

1 — دخل الملكيـة : ويحتوي هذا البند بالدرجة الاولى على أرباح الشركات، ومصاريف الاملاك ، والريع العقاري ، والفوائد .

2 — الضياع (أو التبذير Gaspillage) : ويبلغ نسبة كبيرة في نفقات الاشهار والاعلان وقطاع التوزيع ، ومصالح المنازعات .

---

1 — بول باران و بول سويزي : "رأس المال الاحتكاري "، ترجمة حسين فهمي حسين ، الهيأة المصرية العامة للتأليف والنشر ، القاهرة ، 1971 ، ص 61 .

2 — بول باران وبول سويزي ، مصدر ذكر آنفا ، ص 19 .

3 ـ النفقات الحكومية (العامة) : الفدرالية والمحلية ، وخاصة النفقات العسكرية ، حيث تلعب حسب الكاتبين الامريكيين دورا أساسيًا في عملية امتصاص الفائض ، ويتجه الفائض الى النمو السريع ، فقد نما في في الولايات المتحدة ما بين 1929 و 1963 بالشكل التالي :

جدول رقم 9 : الفائض في الولايات المتحدة سنتي 1929 و 1963

	اجمالي الفائض	الفائض كنسبة من الدخل القومي
1929	48920 مليون $	46،9 %
1963	327725 مليون $	56،1 %

المصدر : بيانات من : باران وسويزي : المرجع السابق الاشارة اليه . ص 404 ـ 405 .

ويعطي المؤلفان مكونات الفائض كالتالي : اجمالي دخل الملكية ، الضياع في قطاع التوزيع ، الاعانات بواسطة الشركات غير التجارية ، مكافآت الموظفين الداخلة في الفائض (مثل التأمين والملكية العقارية..) ، وأخيرا الفائض الذي تمتصه الحكومة وهو ما نهتم به أساسا .

وهكذا يوجد في ظل الرأسمالية الاحتكارية ـ ونظرا لطبيعة سياسة السعر والتكلفة التي تتبعها الشركات العملاقة ـ ميل قوي منهجي لزيادة الفائض من حيث حجمه المطلق ومن حيث نسبته الى الناتج الكلي أيضا[1] ويتبين ذلك من الجدول أعلاه ، ومضمون هذه السياسة هي أن التفاهم بين هذه الشركات يؤدي الى ارتفاع الاسعار وفي نفس الوقت تعمل الشركات المذكورة على ضغط تكاليفها عن طريق رفع الانتاجية ، كما أن ارتفاع الفائض هو أيضا ناتج عن السياسة الاقتصادية للحكومة الامريكية ؛ ولكن حسب الكاتبين لا يكمن دور الدولة في خلق الفائض ولكن في امتصاصه .

1 ـ باران وسويزي : الرأسمالية الاحتكارية ، المرجع السابق ، ص . 87 .

فعملية امتصاص الفائض تكون اما عن طريق استهلاكه أو استثماره أو تبديده ،

وفي الرأسمالية الاحتكارية يتم امتصاص الفائض عن طريق :

ـ استهلاك واستثمار الرأسماليين (أي الخاص) .

ـ النشاط التسويقي .

ـ النفقات العامة الحكومية .

يقول باران وسويزي ان الرأسمالية الاحتكارية نظام يحوي تناقضا داخليا ، فهو يميل الى توليد فائض متزايد دائما ولكنه يفشل في ايجاد منافذ الاستهلاك والاستثمار اللازمة لامتصاصه ، ومن اشكال الاستهلاك التي تلجأ اليها الشركات : المبالغة في مخصصات الاستهلاك ، كما تتزايد أهمية التسويق في امتصاص هذا الفائض نظرا لعجز الطرق العادية، اذ أن "حلول الرأسمالية الاحتكارية محل الرأسمالية التنافسية معناه حلول قانون الفائض المتزايد محل قانون ميل معدل الربح نحو الانخفاض ونظرا لعجز الطرق العادية لاستخدام الفائض بوضوح عن امتصاص الفائض المتزايد فان مسألة الطرق الاخرى لاستخدام الفائض تتخذ أهمية كبرى ، وأن توافر هذه الطرق بقدر كبير ومتزايد يصبح مسألة حياة أو موت للنظام". (1)

وهنا تلعب الحكومة ـ بحسب الكاتبين دائما ـ دورا مماثلا في امتصاص الفائض ولكن على نطاق أوسع ، ومن جهة ثانية تعتبر الاستخدامات التي تضع فيها الحكومة الفائض الذي تمتصه محددة تحديدا ضيقا بحكم طبيعة المجتمع الرأسمالي الاحتكاري وتصبح بمرور الزمن غير رشيدة ومدمرة بدرجة متزايدة .

ويلاحظ ان من جهة أخرى أن الاتجاه نحو الامتصاص حكومي أكبر للفائض كقيمـــة مطلقة ، وكذلك بالنسبة للناتج ، ليست سمة خاصة بالرأسمالية الاحتكارية وحدها ، ولكن ذلك يوجد في كل البلدان التي تتميز بتوسع وتطور . ففي مجتمع اشتراكي رشيد التنظيم يتمتع بطاقة انتاجية توازي طاقة الولايات المتحدة فان

(1) ـ باران وسويزي : "الرأسمالية الاحتكارية" ، مرجع سبقت الاشارة اليه ، ص 121 .

كمية ونسبة الفائض الممتص بواسطة الدولة لاشباع الاحتياجات الجماعية واحتياجات الشعب تكون أكبر قطعا من كمية ونسبة الفائض الممتص الآن بواسطة الحكومة في الولايت المتحدة .(1)

وعلى أساس اعتبار النفقات العامة امتصاص للفائض فان الحكومة في الولايات المتحدة الامريكية قد ضاعفت من مساهمتها في امتصاص الفائض الاجمالي ، حيث انتقلت نسبة الفائض الذي تمتصه الحكومة من 9، 20 ٪ من اجمالي الفائض عام 1929 الى 26، 51 ٪ عام 1963 .

كما أن الولايات المتحدة الامريكية استخدمت هيكل النفقات العامة لامتصاص أكبر للفائض ، وذلك عن طريق زيادة حصة مشتريات الدفاع على المنوال التالي (الجدول رقم 10) :

الجدول رقم 10 : الانفاق الحكومي كنسبة من الناتج القومي الاجمالي (1929 — 1957) بالولايات المتحدة الامريكية .

	1929	1957
المشتريات غير الدفاعية	7 ،5	9 ،2
المدفوعات التحويلية	1 ،6	5 ،9
مشتريات دفاعية	0 ،7	10 ،3
المجموع	٪ 9 ،8	٪ 25 ،4

المصدر : باران و سويزي : الرأسمالية الاحتكارية . ص 157 .

يوضح الجدول مدى تزايد حصة المشتريات الدفاعية في الناتج القومي ، ولكن الاهم من ذلك أن المؤلفان يريان أنه من غير الممكن احداث عملية احلال لصالح فئة أخرى من النفقات العامة كالنفقات الاجتماعية مثلا ، ويرفضان اعطاء أي مبرر آخر لقد خل

(1)— باران وسويزي : " الرأسمالية الاحتكارية " مرجع سبقت الاشارة اليه ، ص 152 .

الدولة لا سيما في المجال الانتاجي الا تنمية وتوسيع النشاط الخاص، ويعتبران الصفقات العمومية الوسيلة المفضلة لذلك .

بعد هذا العرض المركز لاطروحة باران وسويزي حول امتصاص الحكومة الفائض الاجتماعي ، نعتقد أن النظرة المتأنية في التحليلات التي قدمتها تستوجب ابداء بعض الملاحظات :

— يبدو أن التحليلات التي انطلق منها الكاتبان تستند على فرضيات متناقضة نوعا ما حينما قالا بأنه في الرأسمالية الاحتكارية يحل قانون الفائض المتزايد محل قانون ميل معدل الربح نحو الانخفاض، لانه في الواقع فان عملية امتصاص الفائض تتم في دائرة التصريف (Sphere de la circulation) بحيث تكون مؤدية في النهاية الى العمل على تحقيق معدل الربح الوسطي على مستوى آخر وهو مستوى دائرة الانتاج (Sphere de la production) حيث يتم خلق القيمة المضافة ، فمشتريات الحكومة (أي النفقات العامة الحكومية) من القطاع الخاص تساهم في تراكم رأس المال وهي في الوقت ذاته تعمل على تخفيض معدل الربح أي بمعنى آخر المساهمة في تحقيق قانون ميل معدل الربح الى الانخفاض .

— ولئن كنا نسلم مع الكاتبين باتجاه النفقات العامة الى التزايد بصفة مطلقة وكنسبة أيضا من الناتج القومي الا أننا نرى أن الفترة التي تم اختيارها لملاحظة سلوك النفقات العسكرية التي يركزان عليها في امتصاص الفائض غير مناسبة اذ الواقع أن الفترة الممتدة من 1929 حتى 1957 تعتبر حقبة من تاريخ الرأسمالية الاحتكارية الامريكية تميزت ببروز النفقات العسكرية فيها بشكل كبير جدا نظرا للاحداث الساخنة التي مر بها العالم في هذه الفترة والحرب الباردة التي ميزت مرحلة ما بعد الحرب العظمى .

— كما أن القول بعدم امكانية حدوث عملية احلال في هيكل النفقات العامة الامريكية بصفة مطلقة الا في صالح النفقات العسكرية قد يبدو مبالغا فيه ، لانه كما أسلفت فان الفترة التي تم اختيارها والاحصائيات التي تم تقديمها يجب أن تلتزم بشيء من الحيطة والحذر حينما نريد تعميمها على الاتجاه العام للتطور الهيكلي للنفقات العامة في الولايات المتحدة ، ونعتقد أن بروز أنواع أخرى من النفقات ولا سيما المتعلقة منها بالوظائف الاجتماعية للرأسمالية المعاصرة أصبحت ذات دلالة يجب أخذها بعين الاعتبـــــــار .

— كما أن الالتزام العقائدي الذي ميز هذه الاطروحة قد حال دون الوصول الى نتائج هادفة في معرفة الوظائف المختلفة للدولة الرأسمالية في المرحلة الاحتكارية ،

حتى هذه المرحلة من البحث وقفنا على ظاهرة نمو النفقات العامة من الجانب الكمي واستعرضنا بشكل انتقادي الاطروحات النظرية التي حاولت تفسيرها ، ان هذا التحليل وان كان ضروريا الا أنه غير كافي للوصول الى معرفة مجالات "التطور النوعي" للانفاق العام ، وهكذا يتطلب الامر لتحليل هيكل الميزانية العامة للارتكاز علـــى أسس معينة للتفريق بين الاصناف المختلفة للنفقات العامة ، لان تجميع هذه النفقات في كتل متجانسة يمكن من ملاحظة أهدافها ويسمح بمعرفة الاثار التي تنتج عنهـــا ، وسنعالج الجوانب النظرية والعلمية لذلك من خلال الفصل الموالي .

الفصل الثالث

أهمية تصنيف النفقات في بيان وظائفها ومساهمتها في توزيع وإعادة توزيع الدخول

تمهيـــــــــد :

ان تحليل هيكل النفقات العامة يقتضي بادئ ذي بدء الاشارة الى أن لهذه النفقات آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة وكثيرا ما يتفاعل هذين الاثرين في الواقع العملي حتى تحقق النفقة العامة الاهداف التي رصدت من أجلها .

غير أن الصعوبات العملية الكثيرة التي تقف دون الوصول الى تفرقة فعلية وصارمة بين الاثار المباشرة والآثار غير المباشرة حتمت التغاضي عن الآثار غير المباشرة والاكتفاء بتلك المباشرة فقط (*).

وحتى يمكن القيام بذلك رأينا أن نجمع بين المرتكزات النظرية وبعض الشواهد التجريبية ، ونعالج ذلك في خمسة مباحث كاملة . نخصص الاول منها الى ابراز المعايير التي تستند اليها عملية تصنيف النفقات العامة وذلك بشكل انتقادي ، ثم ننتقل الى المبحث الثاني الذي نوضح فيه التصنيف النظري عند مسجريف (Richard Musgrave) مبدين التحفظات اللازمة ، هذه التحفظات كانت بمثابة همزة وصل للانتقال الى دراسة التصنيف الوظيفي في المبحث الثالث ، هذه الخلفيات النظرية سهلت علينا دراسة بعض الجوانب التطبيقية لهيكل النفقات العامـــة فخصصنا المبحث الرابع لدراسة مدى تأثير هيكل الاقتصاد ودرجة نموه على هيكـــل النفقات العامة ، والمبحث الخامس لملاحظة مدى نجاعة النفقات العامة التحويلية في اعادة توزيع المداخيل .

(*) من المعروف أن للنفقات العامة آثار متتالية على الانتاج والدخل والاستثمار والادخار ، وذلك من خلال سلسلة الدخول النقدية التي تنتج عن الانفاق العام الاولى ، ويستخدم مبدأ المضاعف في بيان الاثار غير المباشرة لهذا الانفاق .

المبحث الاول : معايير تصنيف النفقات العامة .

ان عملية تقسيم النفقات العامة الى مجموعات متشابهة ومتجانسة لا تقصد لذاتها ، ولكن تكمن أهميتها في كونها وسيلة هامة جدا من وسائل الدراسة التحليلية لهذه النفقات .

وقد تنوعت التصنيفات ، وتعدد المعايير تبعا لذلك ، متأثرة بواقع الفكر المالي تارة ، وبالاعتبارات العملية والتحليلية تارة أخرى ، وسنقتصر على بحث معيارين اثنين فقط ، معيار الانتظام والدورية ، ومعيار التأثير عن الناتج القومي والدخل القومي .

أولا : معيار الانتظام والدورية .

اتخذ معيار الانتظام والدورية أساسا للتفريق بين " النفقات العادية والنفقات غير العادية " ، حيث يتصف النوع الاول من النفقات بالانتظام وبتكرره بصفة دورية ، أما النوع الثاني فلا يتكرر كل سنة اذ يعتبر استثناء يتم اللجوء اليه كلما دعت الضرورة الى ذلك ، ومن أمثلة النفقات العادية : نفقات الموظفين ونفقات المصالح الادارية المختلفة ونفقات الصيانة . . . الخ .

ومن أمثلة النفقات غير العادية النفقات العسكرية المرتبطة بالحروب التي تتميز بضخامتها من جهة وبعدم خضوعها لأي انتظام أو دورية من جهة ثانية . وهكذا فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي يمكن توقعها مسبقا ، بينما تتميز النفقات غير العادية بعدم امكانية التنبؤ بها بصورة مقدمة .

كما أن الصنف الاول من النفقات — بناء على هذا المعيار — يصرف نهائيا وبأكمله خلال الفترة المالية في ما تقدمه الدولة من سلع وخدمات ، ومن ثم يجب أن يتكرر سنويا أو على فترات منتظمة (1) .

---

(1) — د . السيد عبد المولى ، مرجع سبقت الاشارة اليه ، ص. 95 .

وبالمقابل لا تستنفذ النفقات غير العادية بالضرورة في السنة المالية ، اذ يتطلب تنفيذها فترة زمنية أطول ، وتطول هذه المدة بحسب نوعية النفقات غير العادية ذاتها ، والمثال الواضح على ذلك هو مايمكن تسميته بالنفقات الانشائية أو الاستثمارية وهي تهدف الى زيادة الانتاج العادي مثل النفقات على اقامةالمشروعات الانتاجية أو زيادة الخدمات العامة كالنفقات المخصصة لبناء المدارس والمستشفيات والموانئ والمطارات . . . وغيرها .

ويعتبر هذا النوع من التصنيف انعكاساً للفكر المالي التقليدي الذي كان يميز بين نوعين اثنين لمصادر تمويل النفقات العامة ، وبالتالي يتم الربط بين النفقات العادية والايرادات العاديةمن جهة ، وبين النفقات غير العادية والايرادات غير العادية من جهة ثانية ، وتتمثل الايرادات العادية في الضرائب بصفة خاصة ، بينما يتم اللجوء الى وسائل غير عادية لتمويل النفقات غير العادية ، وتتمثل هذه الموارد أساسا في القروض العامة ، وقد ترجم هذا في الواقع العملي على صعيد الميزانية بأن قسمت هذه الاخيرة الى ميزانية عادية وميزانية غير عادية .

ولكن امعان النظر في محتوى هذا التصنيف يؤدي بنا الى القول بسطحيته وعدم جدواه ، فمعيار التكرار السنوي للنفقات العامة حتى يمكن اعتبارها عادية أو غير عادية لا يقوم على أسس موضوعية مقبولة ، اذ أن هناك أنواعا من النفقات وان لم تتكرر سنويا فهي تتكرر دوريا على مدى فترة زمنية أطول من السنة ، ومثال ذلك النفقات الاستثمارية ولا سيما تلك التي تكون مسجلة على امتداد خطة اقتصادية تغطي عدة سنوات ، ومع ذلك فهذا النوع من الانفاق لا يعتبر انفاقا عاديا بناء على معيار الانتظام في التفريق بين الانواع المختلفة للنفقات .

ثم ما جدوى هذا التصنيف ؟ فالهدف منه حسب القائلين به انه يسهل معرفة المصادر التمويلية (عادية وغير عادية) ، الا أن النظرة الواعية الحديثة لدور الدولة تجعلنا لا نعير كل هذا الاهتمام البالغ بين الحدود الفاصلة بين مصادر التمويل العادية وغير العادية ، فاللجوء الى القروض العامة أو غيرها من المصادر

التي كانت تعتبر غير عادية كاصدار العملة من أجل التمويل لا يمكن اعتبارها تصرفات غير عادية في كل الحالات ، وهذا ضمن المفهوم الحديث للسياسة المالية المرتبطة بأهداف السياســة الاقتصادية .

ان عدم جدوى أساس الانتظام السنوي للتفريق بين أنواع النفقات أدى الى التفكير في معايير اخرى ، ومنها مدى تأثير النفقات على توزيع الدخل القومي والطاقة الانتاجية الــقومية .

ثانيا : معيار التأثير على الدخل القومي والناتج القومي .

ويستمد هذا المعيار أهميته من ارتكازه على الاثر الذي يمكن أن تحدثه النفقات العامة على حجم وطريقة توزيع الثروة الوطنية ، ونوضح ذلك في نقطتين اثنتين .

أ ـــ التأثير على الدخل القومي :(1)

حينما نأخذ بين الاعتبار مدى تأثير النفقات على زيادة الدخل القومي فان ذلك يعني أنه يجب تصنيفها الى مجموعة تعمل على زيادة هذا الدخل ، ومجموعة ثانية يقتصر دورها على المساهمة في اعادة توزيع هذا الدخل ، ونسمي الصنف الاول من النفقات " بالنفقات الحقيقية" بينما نسمي الصنف الثاني " بالنفقات التحويلية ".

وفي حالة النفقات الحقيقية ، فان السلطات العامة (الدولة وهيأتها المختلفة على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي) هي الجهة التي تقوم بالاستعمال المباشر للقوة الشرائية للنقود موضوع النفقة . وعلى العكس من ذلك ، حينما تقوم جهات أخرى غير الدولة (الافراد والمؤسسات الخاصة مثلا) بالاستعمال المباشر للقوة الشرائية للنقود المنفقة ، ودون أن يقدموا لذلك مقابلا من السلع والخدمات فاننا نكون بصدد نفقات لم تكن موضوعا لانفاق فعلي ، وانما اقتصر دورها على مجرد تحويل للقوة الشرائية للنقود المنفقة ، ومن هنا تصنف تحت عنوان : النفقات التحويلية .

ومن أمثلة النفقات العامة الحقيقية : مرتبات وأجور الموظفين ، ونفقات التعليم

(1)ـــ أنظر : د . عبد الكريم صادق بركات وآخرون . . مرجع سابق ، ص414 وما بعدها .
ـــ د . سيد عبد المولى ، مرجع سابق ، ص67 وما بعدها .
ـــ د . حسن عواضــة : " المالية العامة " دراسة مقارنة، دار النهضة ، بيروت 1978 ، ص 373 .

والصحة وغيرها من نفقات الخدمات والمرافق العامة ، وكذلك النفقات الرأسمالية الخاصة بالمشروعات العامة الانتاجية . أما النفقات التحويلية ، فهي تضم بصفة أساسية مختلف أنواع التحويلات والتي تتخذ غالبا شكل الاعانات الى المجالات الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء .

ويترتب على النفقات العامة الحقيقية المساهمة في زيادة الدخل القومي ومن ثم الانتاج القومي ، وذلك بصورة مباشرة . فالنفقات العامة هنا عبارة عن طلب من الحكومة على السلع والخدمات الشيء الذي يؤدي الى زيادة الانتاج من هذه السلع وهذه الخدمات ذاتها .

كما أن النفقات العامة الفعلية (أي الحقيقية) تعمل على تهيئة الظروف المناسبة لاستمرار عملية الانتاج كالانفاق على التعليم والصحة العامة وشبكات المواصلات،فالانفاق العام على المرافق العامة يؤدي الى زيادة مقدرة الافراد على العمل والانتاج فضلا عن النفقات الاستثمارية التي تؤدي مباشرة الى زيادة الانتاج في ميادين محددة .

اما النفقات التحويلية فلا تؤثر — بصورة مباشرة على الاقل — على حجم الدخل القومي وبالتالي على زيادة الانتاج وانما دورها يكمن في اعادة توزيع الدخل القومي من قطاع الى قطاع أو من فئة اجتماعية الى أخرى ، اذ لا يصاحب النفقات التحويلية استعمالا حقيقيا للسلع والخدمات من طرف الحكومة كما هو الشأن في حالة النفقات الحقيقية ، وانما يتعلق الامر فقط بزيادة القوة الشرائية لدى فئات اجتماعية معينة أو قطاعات ومناطق محددة من الوطن .

وقد تتخذ النفقات التحويلية شكل زيادة الدخل الاسمي للمستفيد (في صورة تحويلات نقدية مباشرة) ، أو في شكل حصوله (أي المستفيد) على سلع وخدمات بدون مقابل (تحويلات عينية) ، وتختلف هذه التحويلات بحسب طبيعة الاهداف المراد تحقيقها من ورائها ، اذ أن السياسة الانفاقية العامة للدولة لا يمكن عزلها عن أهداف السياسة الاقتصادية ككل . وبالتالي فان اهداف الدولة من خلال نفقاتها التحويلية متعددة ومتنوعة،فهناك ما هو اجتماعي (كشكل من أشكال التعديل في

طريقة توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة) وهناك ما هو اقتصادي (المساهمة في تحقيق النمو المتوازن للاقتصاد القومي) .

ب ـ التأثير على الطاقة الانتاجية القومية :

ان تصنيف النفقات الى جارية وأخرى رأسمالية يتجاوب والمنظار الحديث للمالية العامة ويتجاوز مفهوم التفريق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية . ولما كان هذا التصنيف (نفقات جارية ـ نفقات رأسمالية) يرتكز على طبيعة النفقات العامة من حيث اتصالها بالثروة القومية ، فانه يعتبر أداة من أدوات التحليل الكلي يمكن من معرفة دور الدولة في مجال اشباع الحاجات العامة وعمليات التكوين الرأسمالي .

والنفقات الجارية هي تلك النفقات الضرورية لسير المرافق العامة للدولة وهي تلك النفقات اللازمة لسير الادارات العامة في الدولة ومنها نفقات أجور الموظفين مثلا وغيرها من النفقات الجارية التي لا تتضمن أي تحويل لرؤوس الاموال الثابتة وانما يقتصر دورها على اشباع الحاجات الجارية .

أما النفقات الرأسمالية (أي الاستثمارية)فتتميز باتصالها المباشر بثروة المجتمع ، اذ تساهم في المقدرة الانتاجية عموما ، وذلك اما بزيادة رؤوس الاموال الثابتة (النفقات الاستثمارية المختلفة) أو تهيئة الظروف الضرورية لزيادة الطاقة الانتاجية (النفقات التجهيزية المختلفة مثلا : تهيئة شبكة من الطرق الضرورية لتنمية منطقة معينة) ،

ان هذا التصنيف يتماشى مع آفاق تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، ولا سيما في بلدان العالم الثالث التي تتطلب دفعا قويا ومساهمة فعالة من الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية .

كما أن عملية الفصل بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية تسهل على مقرري السياسة المالية امكانية ضغط النوع الاول من النفقات حينما تجد الدولة صعوبة في ايجاد الموارد المالية اللازمة لتغطية ميزانياتها العامة (سياسة مالية تقشفية) .

جـ ـ بعض التحفظـــات :

رغم المزايا التي سبقت الاشارة اليها والمتعلقة بتصنيف النفقات استنادا الى مدى تأثيرها على الثروة القومية ، فانه يحسن بنا أن نلفت النظر الى بعض التحفظات .

فالبنسبة الى تقسيم هذه النفقات الى حقيقية وتحويلية ، أوضحنا أعلاه أن الصنف الاول يؤدي الى زيادة حجم الدخل القومي في حين يقتصر تأثير النوع الثاني على مجرد اعادة توزيع هذا الدخل . الا أن النفقات التحويلية وهي تؤدي الى اعادة التوزيع هذه تعمل في النهاية أيضا ولو بصورة غير مباشرة الى التأثير على حجم الدخل وعلى هيكله أيضا ، وهذا لأن النفقات التحويلية تتحلل في الاخير الى طلب على سلع وخدمات من طرف المستفيدين من هذه التحويلات .

كما أن من التحفظات التي تسجلها على هذا التصنيف تنتج من كون بعض أنواع النفقات تثير خلافا بين المهتمين بدراسات المالية العامة ، وذلك في ما اذا كانت هذه النفقات حقيقية أم تحويلية ، ومن ذلك مثلا نفقات فوائد الدين العام على وجه الخصوص .

فالبعض يعتبرها نفقات (أي الدين العام وخدمته) حقيقية اذا مولت القطاعات الانتاجية وتحويلية اذا مولت القطاعات الاستهلاكية ، بينما ترى غالبية من كتبوا في المالية العامة أن نفقات خدمة الدين العام تعتبر من قبيل الانفاق التحويلي ، وهو ما أميل اليه باعتبار أن هذا الانفاق هو عبارة عن نفقات تحويلية مالية تقوم بها الدولة المعاصرة ، بحيث لا تقل أهمية عن باقي أنواع النفقات التحويلية الاخرى . الا أنني أعتقد أن فكرة ربط نفقات خدمة الدين العام بطبيعة القطاع الممول تظهر أهميته في الاقتصاديات النامية ، وليس في سواها ، ويرجع ذلك الى امكانية توجيه نسب كبيرة من هذه النفقات الى عمليات التكوين الرأسمالي التي تركز عليها الدولة النامية ، وهذا لا يكون بالضرورة في الاقتصاديات المتقدمة ــ الرأسمالية منها على وجه الخصوص ــ والتي توسعت في استخدام الدين العام لاغراض اعادة توزيع الدخل القومي فيها .

وعلى أية حال فانه من الناحية العملية ، تعالج نفقات الدين العام محاسبيا على أساس أنها نفقات عامة تحويلية ، وهو ما اعتبرته كذلك في هذا البحث .

وختاما لهذه التحفظات أنبه الى أن قولنا بأن " النفقات الجارية " لا تساهم في المقدرة الانتاجية القومية مثل ما تفعل " النفقات الرأسمالية " أمر يحتاج الى توضيح ، اذ بالرغم من أن النوع الثاني من النفقات هو الذي يتصل فعلا وبشكل مباشر بالمقدرة الانتاجية القومية ويؤثر فيها بشكل فعال كما أوضحنا ، الا أن ذلك لا يعني أبدا أن النفقات الجارية ذات تأثير سلبي أو معدوم على هذا الجانب . نقول هذا لأنّ توفير مستوى متطور من الخدمات الادارية ، والتعليمية ، والصحية ، وتوفير إطار ملائم ومتوازن للانسان داخل المجتمع ... الخ . يؤثر وبشكل فعال على عملية الانتاج ذاتها .

ان هذه التحفظات لا تنفي أهمية هذه التصنيفات اذ سهلت كثيرا الوقوف على مدى مساهمة النفقات العامة في التكوين الرأسمالي الثابت واعادة توزيع المداخيل .

أما على صعيد ربط وظائف الدولة بأهداف السياسة المالية ، فاننا نجد أن الاستاذ مسجريف Musgrave قد قدم تصنيفا نظريا للنفقات العامة بدلالة أهداف هذه الاخيرة ، ونتعرض له في المبحث الموالي .

المبحث الثاني: التصنيف النظري عند مسجريف.(1)

انطلق مسجريف وهو يتحدث عن النشاط المالي للسلطات العامة من كون هذا الاخير تقوم به ادارة الميزانية التي تسعى الى تحقيق الاهداف الاقتصادية من خلال السياسة المالية ، ورغم أن وظائف الادارة المذكورة متعددة ومتنوعة الا أنه يمكن حصرها في ثلاث وظائف أساسية هي : القيام بتخصيص الموارد ، والتوزيع الامثل للدخول والثروات ، وتنظيم واستقرار النشاط الاقتصادي .

---

(1) R.Musgrave:" The theory of public finance," Op.Cit, p. 5 et suivantes

أولا : وظيفة تخصيص الموارد

وتسعى النفقات العامة من خلال هذه الوظيفة الى اشباع الحاجات العامة ويتم بمقتضى ذلك تعديل طريقة توزيع الموارد العامة (رأس المال — العمل ...) والذي قد لا يمكن أن يتم بشكل أمثل اذ ترك لميكانيزم السوق اذ أن هذا الاخير قد لا يستطيع أن يعبر عن تفضيلات مستهلكي السلع والخدمات التي ينتجها القطاع العام ، وبالتالي يعجز عن توجيه المواد العامة اللازمة لاشباعها (أي اشباع تفضيلات المستهلكين)، ومن هنا تأتي أهمية الوظيفة الاساسية للنفقات العامة الا وهي تحويل الموارد من الاستخدام الخاص الى الاستخدام العام ، أو بمعنى آخر القيام بوظيفة اختيار أي الإستخدمات أنسب للموارد لانه توجيه قدر معين من الموارد لاشباع حاجات عامة معينة .

ان السلطات العامة وهي تقوم باعادة شكل توزيع الموارد تهدف اولا الى توفير الخدمات الجماعية التقليدية : خدمات الادارة العامة — توفير الامن الداخلي والخارجي ، وخدمات التربية والتعليم ، العدالة . . . وثانيا الى انتاج السلع التي يحجم القطاع الخاص عن انتاجها اما لقلة الفوائد والارباح فيها أو لارتفاع تكاليفها ، وثالثا القيام ببعض الاستثمارات التي تهدف الدولة من ورائها الى مكافحة الاثار الضارة التي تنتج عن بعض الصناعات (تلوث البيئة — انتشار بعض الامراض — تصاعد الادخنة . . . الخ) ثم أن النفقات العامة وهي تقوم الى جانب الايرادات العامة ، بوظيفة تخصيص الموارد واشباع الحاجات انما تقوم بتأدية الدور التقليدي للمالية العامة ، والمعلوم أن وظائف هذه الاخيرة قد انتقلت الى ادوار متقدمة أخرى في اطار التزايد المستمر لتدخل الدولة ، ومن ذلك الدور الهام الذي تقوم به النفقات العامة والمتمثل في المساهمة في اعادة توزيع الدخل القومي .

ثانيا : وظيفة توزيع المداخيل والثروات

من المعروف أن السير العادي لاقتصاد السوق ينتج عنه توزيع غير عادل للمداخيل والثروات بين الفئات الاجتماعية المختلفة ، والمناطق الجغرافية،الشيء

الذي يحتم تدخل الدولة مستعملة أدواتها المالية للحد من عدم المساواة هذه في التوزيع ، وبهذا تساهم النفقات العامة مساهمة فعالة في اعادة توزيع المداخيل والثروات بشكل أقرب الى العدالة والانسجام .

ان التفاوت في المداخيل والثروات يمكن ملاحظته من عدة زوايا فقد يتجسد في وجود ثروة في أيدي فئة قليلة من أفراد المجتمع (وهذا يلاحظ في الدول الرأسمالية بصفة خاصة) ، كما قد ينتج عن التفاوت الكبير بين دخول عوامل الانتاج (دخول من العمل — دخول من امتلاك رأس المال . . . الخ) .

وعلى أية حال ومهما كانت الصور التي قد يتخذها التفاوت الكبير بين الدخول(*) والثروات ، فان هذا الوضع يعتبر غير عادي وغير عادل ، وتعتبر عملية تصحيحه من الاهداف العامة للنشاط المالي العام للدولة .

وفي هذا الوضع تستخدم النفقات العامة التحويلية للتخفيف من حدة هذا التفاوت وقد تتخذ هذه التحويلات الشكل المباشر (المعاشات ، اعانة العجز والشيخوخة . . . الخ) وقد تتخذ الشكل غير المباشر (تمويل الخدمات التي يستعملها بكثرة اصحاب الدخول المنخفضة — دعم اسعار السلع الضرورية — بناء المساكن بايجار منخفض لاصحاب الدخول المنخفضة.....) .

وبطبيعة الحال تستخدم الضرائب الى جانب النفقات العامة للتأثير على نمط توزيع الدخول والثروات ، وبما ينسجم أيضا مع الادوات المختلفة الاخرى للسياسة الاقتصادية (ضمان حد أدنى للاجور على سبيل المثال) .

<u>ثالثا : وظيفة تنظيم واستقرار النشاط الاقتصادي :</u>

تسعى النفقات العامة من خلال هذه الوظيفة الى تحقيق النمو المتوازن للاقتصاد ، والتشغيل الكامل للموارد ، وهذا بعد أن تبينت صعوبة تحقيق ذلك اذا ترك التفاعل الحر والتلقائي لقوى السوق .

(*) استخدمنا مصطلحي دخول ومداخيل للدلالة على نفس المعنى.

والاستقرار الاقتصادي الذي تستهدفه النفقات العامة يعمل أيضا على الحفاظ على مستويات معقولة لاستقرار الاسعار وذلك بهدف محاربة التضخم والانكماش والبطالة فحالة الكساد مثلا تواجه بزيادة الانفاق الكلي (والمتكون من الانفاق العام والانفاق الخاص) حيث يتم التأثير بالدرجة الاولى على الانفاق العام ، وهذا يؤدي بالتبعية الى زيادة الطلب الكلي مما يؤدي الى زيادة الانتاج والتشغيل (التوظيف) وهذا سيدفع بالاقتصاد القومي الى الاقتراب من مستوى التشغيل الكامل .

وتؤثر السياسة الانفاقية العامة على مستوى الطلب الكلي اما عن طريق زيادة أو تخفيض مشتريات الحكومة من السلع والخدمات (أي زيادة وتخفيض النفقات العامة)، أو عن طريق التأثير في مستوى الانفاق الخاص، وذلك بزيادته أو تخفيضه وبهذا تلعب النفقات التحويلية دورا كبيرا اذ تؤدي زيادة التحويلات الموجهة الى قطاع أو نشاط معين الى زيادة مستوى نفقاته ، كما أن تخفيض هذه التحويلات تؤدي الى تقليص نفقات هذا القطاع أو ذلك النشاط .

والملاحظ أن النفقات العامة لا تقتصر وظيفتها على تنظيم النشاط الاقتصادي واستقراره وانما تؤثر أيضا في معدل نموه ، وذلك بأن تعمل على تنشيطه من عدة جوانب اذ تعمل مثلا على زيادة مستوى التراكم الرأسمالي (زيادة رأس المال الثابت) وذلك عن طريق تمويل الاستثمارات العامة .

لا شك أن هذا التصنيف النظري للنفقات عند مسجريف يتجاوب كلية مع التيار الكينزي الذي يهتم كثيرا بالتشغيل الامثل للموارد ، ويعطي السياسة المالية دورا رئيسيا في التأثير على الكميات الاقتصادية الكلية ، وهذا ضمن اطار كامل للتوسع في تدخل الدولة وزيادة دورها كعون اقتصادي هام يشارك في الانتاج والتوزيع والاستهلاك .

ان التصنيف الذي اعتمده مسجريف يعتبر مساهمة هامة في مجال التحليل الاقتصادي لاهداف السلطات العامة من وراء السياسة المالية عامة والسياسة الانفاقية على وجه الخصوص .

ولكن يؤخذ على هذا التصنيف كونه قصر نطاق تدخل الدولة في مجالات محدودة (الثلاث وظائف المذكورة) الشيء الذي قد يحرم التحليل من تتبع أهداف الدولة من وراء سياستها الانفاقية بشكل دقيق .

وعلى أية حال ونظرا لاهمية " مساهمة " مسجريف ، فان تصنيفه كان نقطة انطلاق لعديد من التصنيفات العملية التي ترتكز على البحث عن وظائف وأهداف الدولة عن طريق تحليل نفقاتها العامة .

والواقع أن تصنيف نفقات الدولة وظيفيا ذو أهمية كبيرة ، وهذا نظرا لكونه ينطلق من المفهوم الحديث للدولة التي وان حافظت على وظائفها التقليدية فانها أصبحت تضطلع بمهام أخرى ذات تأثير كبير على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية .

المبحث الثالث : التصنيف الوظيفي .

يعتبر التقسيم الوظيفي للنفقات تصنيفا حديثا اذ ما قورن ببعض أنواع التصنيفات الاخرى ، وقد استخدم أولا بالولايات المتحدة الامريكية ثم انتشر بعد ذلك الى غيرها من الدول .

ومحتوى هذا التصنيف هو التمييز بين الوظائف المختلفة التي تقوم بها الدولة المعاصرة بواسطة نفقاتها العامة ، اذ تصنف النفقات بناء على مجموعة وظائف أساسية للدولة ، ولهذا التصنيف أهمية كبيرة سواء من الناحية العملية أو للاغراض التحليلية على حد سواء .

فمن الناحية العملية تسمح عملية تقسيم النفقات الى مجموعات متجانسة هادفة الى غرض واحد بالاطلاع على أهداف النشاط المالي العام ، وذلك من طرف الجهات المعنية التي يهمها الامر ، مثل البرلمانيون والمواطنون والمحللون في مجال الصحافة والنقابيون وكذا المعارضة (في البلاد التي توجد بها هذه الاخيرة) ويكون ذلك في متناول هذه الاطراف لان الميزانية العامة للدولة تعرض في صورة مختصرة وموزعة وظيفيا على البنود الاساسية .

أما من الناحية التحليلية فتكمن أهمية هذا التصنيف في الادوات التي يقدمها والتي تسمح بتحليل النشاط المالي العام (أي الحكومي) والتعرف على التغير الذي طرأ فيه ، ومقارنته سواء بأنشطة القطاعات الاخرى (بخلاف القطاع الحكومي) أو بالانشطة العامة في اقتصاديات أخرى ، وكذا داخل قطاع الحكومة ذاته وذلك من خلال معرفة التوجهات التي تأخذها السياسة المالية العامة على المستويين القريب والبعيد .

والحقيقة أنه لا يوجد معيار موحد ووحيد لتوزيع النفقات العامة على الوظائف المختلفة للدولة ، كما أن هذه الوظائف بدورها لا يوجد اتفاق كامل حول تحديد عددها ،وعلى العموم يمكن أن نصنف النفقات بناء على ثلاث وظائف تعتبر أساسية بالنسبة للدولة وهي : الوظيفة الادارية — الوظيفة الاقتصادية — الوظيفة الاجتماعية .

أولا : الوظيفة الادارية :

ويضم هذا البند كل النفقات المتعلقة بالوظيفة الادارية باعتبارها من أقدم مهام الدولة ، وهي تشتمل على نفقات الادارة العامة ونفقات الامن الداخلي والامن الخارجي (النفقات العسكرية) ، والعدل ، والعلاقات الخارجية ... الخ .

ثانيا : الوظيفة الاقتصادية .

ويشمل هذا الصنف من النفقات كل الانفاق التي تباشره الدولة بهدف التدخل في المجال الاقتصادي ، ومن أمثلة ذلك النفقات المصروفة لبناء الهياكل الاساسية الضرورية ، كالنقل والمواصلات والملاحة البحرية والجوية والري وغير ذلك من التجهيزات ، وكذلك النفقات الاستثمارية في المجالات التي تعتبر انتاجية بشكل مباشر ، سواء في مجال الصناعة أو الزراعة أو غيرهما .

ثالثا : الوظيفة الاجتماعية .

وهي تحتوي على النفقات المتعلقة بخدمات التربية والتعليم والصحة والضمان الاجتماعي وغيرها ، ونشير هنا الى أن التحويلات بصورها المختلفة والمتعددة تلعب

دورا كبيرا في تمكين الدولة الحديثة من القيام بوظائفها الاجتماعية .

ان عملية تقسيم النفقات على أساس وظيفي تظهر أهميتها أيضا باعتبارها تمكن وتسهل عملية المقارنة بين المقدر والمحقق من برامج النشاط الحكومي ، وذلك لان هذا التقسيم يمكن القيام به باستعمال الاعتمادات المالية قبل البدء في التنفيذ الفعلي للميزانية أولا ، ثم بعد التنفيذ الفعلي للنفقات عند انتهاء السنة المالية .

ويتميز هذا التصنيف أيضا عن غيره من التصنيفات التي ترتكز على الاساس الاداري لانه يقتضي تجميع البنود المتماثلة وان صرفت في وزارات وادارات مختلفة ، فلكل وزارة أو وحدة ادارية نفقات مختلفة تتعدد أهدافها ولا تتجانس بالضرورة في طبيعتها . ويتعين هنا أن يتم الفصل أولا بين النفقات المختلفة ذات الوظائف المختلفة داخل الادارة الواحدة ، وثانيا يتم تجميع النفقات ذات الوظائف أو الاهداف المتماثلة ، وبالتالي تسهل عملية الوصول الى عدد من الوظائف للنفقات تكثر أو تقل بحسب أغراض التحليل (*) .

وان كان هناك من انتقادات توجه لهذا النوع من التصنيف ، فانما تأتي من تسليط الضوء على بند النفقات العامة المشتركة أو غير المصنفة التي يصعب توزيعها على الوظائف المعروفة ، وهذا ينتج عنه عدم الحصول على المبلغ الحقيقي للنفقات في كل وظيفة وبالتالي مقدار الخدمات العامة المخصصة لذلك ، هذا ودون أن ننسى أن كثيرا من الحكومات ولا سيما في بلدان العالم الثالث تتخذ من هذا البند وسيلة لاخفاء بعض النفقات التي لا تعرف الاهداف الحقيقية لها ، وقد تجد نفقات الدين العام بند "النفقات المشتركة " المكان المناسب لاخفاء ضخامتها .

(*) ففي الجزائر مثلا تقوم المديرية العامة للاحصائيات والمحاسبة الوطنية بوزارة التخطيط بتصنيف نفقات الميزانية العامة وظيفيا على ستة (6) بنود ، وذلك بتجميع النفقات من البيانات المفصلة جدا والتي تاتيها من وزارة المالية باعتبار أن هذه الاخيرة تشرف على الخزينة العامة ، وتنشر المديرية المذكورة معلومات مفصلة عن النفقات العامة والايرادات العامة في دورية : "الاحصائيات المالية " -

"Statistiques Financières"

المبحث الرابع : تأثير هيكل الاقتصاد ودرجة نموه على هيكل النفقات .

تتعدد العوامل التي تحكم تطور النفقات العامة من اقتصادية واجتماعية وسياسية وادارية ومالية وهذا لتعدد وتشابك أهداف السياسة المالية .

كما أن هناك العديد من العوامل التي تساهم في التأثير على هيكل النفقات العامة ومنها : العامل الديمغرافي ، الاعتبارات الاجتماعية ، هيكل الاقتصاد ، درجة النمو الاقتصادي ، العوامل التكنولوجية ، ظروف المحيط والبيئة .(1)

واذا أردنا البحث بدقة عن كل العوامل والمؤثرات التي تقف وراء توجهات الانفاق العام وصياغة هيكله نجدها تشمل قائمة كبيرة تفوق الست عوامل التي ذكرناها منذ قليل نقلا عن تيت (Tait) وهيلر (Heller) .الاأننا هنا سنركز اهتمامنا على عاملين اثنين وذلك لاعتبارين اثنين ، الاعتبار الاول هو التحليل الشمولي – أو غير الجزئي- الذي اعتمدناه ، والاعتبار الثاني هو حصرنا للوظائف في ثلاث رئيسية دون الولوج في في دقائق الوظائف المختلفة لأن ذلك يتطلب تحليلا راسيا للمعطيات وهو ما لا نميل اليه هنا ، وهذين العاملين هما هيكل الاقتصاد ودرجة نموه .

فهيكل الاقتصاد من جهة ودرجة النمو الاقتصادي من جهة ثانية من أهم العوامل – بل أهمها بدون شك – المؤثرة على هيكل نفقات الدولة ، فهيكل الاقتصاد يعبر بالضرورة عن طبيعة النظام الاقتصادي الذي يحدد طبيعة أهداف السياسة الاقتصادية ومنه هيكل النفقات تبعا لهذه الاهداف ، كما أن درجة النمو الاقتصادي التي يمر بها اقتصاد ما يحدد وبدون ادنى شك الكيفية التي يجب أن تخصص بها الموارد العامة ، وهذا لأنّ أهداف الاقتصاد النامي في مجالات الاستهلاك والادخار

(1) Alan.A.Tait and Peters.S.Heller:" International comparisons of Go--verment expenditure", Occasional paper n°10, IMF.1982, p.6

جدول رقم 11 : تطور هيكل النفقات العامة في مجوعة من البلدان الرأسمالية والاشتراكية والنامية (1963 — 1979)

نسب مئوية (٪)

مجموعة البلدان	نفقات الوظيفة الادارية		نفقات الوظيفة الاجتماعية		نفقات الوظيفة الاقتصادية	
	1963	1979	1963	1979	1963	1979
فنلندا	—	12,9	43,4	57	18,2	28,2
بريطانيا	—	21,7	43,2	46,2	13,6	08
السويد	—	15,8	46	63,5	15,4	11,7
ايطاليا	—	13,6	17,3	49,7	2,8	06
بلجيكا	—	11,4	38,1	62,1	11,6	17
الاتحاد السوفياتي	—	7	35,6	33,5	44,6	54,7
تيكوسلوفاكيا	11,2	9,5	36,6	46,5	52,1	43,9
بولونيا	13,6	9,9	27,1	20,5	55,2	57,6
بلغاريا	16,6	14,7	23,3	36,9	60,2	47,1
المجر	14,5	8	29,3	31,2	48,4	51,9
مصر	—	13,9	27,4	30,1	—	—
نيجيريا	—	31,4	16,8	18	18,8	45,8
الاردن	—	39,5	11,9	31,3	21,8	31,3
البرازيل	—	16,6	8,7	55,5	22,9	16,9
كينيا	—	35	22,7	28	30,2	28,3

المصادر :
Annuaire statistique (1968)pour: 1963, O.N.U
Annuaire statistique (1981)pour: 1979, O.N.U

ملاحظة 1 : فضلنا احتساب النسب شخصيا انطلاقا من المصادر المذكورة لان هدفنا هو ايضاح هيكل النفقات وبيان وزن الوظائف المختلفة .

ملاحظة 2 : ان جمع نسب الثلاث وظائف للدولة الواحدة في السنة الواحدة قد لا تساوي مائة بالمائة (100 ٪) وهذا راجع الى غياب بند النفقات غير المصنفة ، وهي لا تمثل الا نسبة ضئيلة .

تختلف عن نظائرها في اقتصاد استطاع أن يصل الى درجة متقدمة من التوازن والاداء ، ولكن كيف يؤثر هذان العاملان بشكل كبير في هيكل النفقات ؟

اولا: الارقـــــام

يعطينا الجدول رقم 11 البيانات الرقمية للنفقات في مجموعة من البلدان وقد قسمت هذه البلدان (15 بلدا) الى ثلاث مجموعات متباينة : مجموعة تنتمي الى دول اقتصاد السوق ، ومجموعة تنتمي الى دول الاقتصاد المخطط ، وثالثة تجمع خمس بلدان نامية . وداخل كل مجموعة فان الدولة تعتبر الوحدة ، ورغم بعض الاختلافات النوعية والخصوصية بينها الا أن ذلك لا يؤثر كثيرا على النتائج لاننا سنأخذ المتوسطات ونقارن هيكل النفقات بين الثلاث مجموعات المذكورة (أنظر الجدول 11) .

والجدول التالي يعتبر تلخيص للمعلومات المفصلة (جدول رقم 12)

جـــدول رقـم 12

الهيكل الوظيفي للنفقات العامة في مجموعة من البلدان الرأسمالية والاشتراكيـــة والناميـــة (٪) سنتي 1963 و 1979 .

بيـــــان	نفقات الوظائف الثلاث كنسبة مئوية من اجمالي النفقات					
	الوظيفة الادارية		الوظيفة الاقتصادية		الوظيفة الاجتماعية	
	1963	1979	1963	1979	1963	1979
مجموعة البلدان الرأسمالية (متوســـط)	—	15	37،6	55،7	12،3	14،2
مجموعة البلدان الاشتراكية (متوســـط)	—	9،8	30،4	33،7	52،1	5،1
مجموعة البلدان الناميـــة (متوســـط)	—	27،2	17،5	32،7	23،4	30،6

المصـــدر : بيانات مستخلصة من الجدول رقم 11 السابـــق .

لقد تم استخراج النسب المدونة في الجدول رقم 11 من الاحصائيات الواردة في المجموعة الاحصائية السنوية الصادرة عن الامم المتحدة والمتعلقة بالنفقات العامة المدرجة في الميزانية العامة للبلدان المعنية .

ففـــي مجموعتي البلدان الرأسمالية والبلدان النامية تندرج تحت الوظيفة الادارية نفقات البندين التاليين: الادارة العامة والدفاع، وتتضمن الوظيفة الاجتماعية البنود التالية : التعليم ـ الصحة ـ الضمان الاجتماعي ـ شؤون السكان والتنمية الجماعية ـ بينما تحتوي الوظيفة الاقتصادية على بند المصالح الاقتصادية (الطاقة ـ الصناعة ـ الزراعة النقل . . . الخ) . أما بالنسبة لمجموعة البلدان الاشتراكية فان الوظيفة الاولى تحتوي أيضا على نفقات الادارة العامة والجيش، بينما تحتوي الوظيفة الثانية على بنود :الثقافة والعلوم والفن والتربية والصحة والضمان الاجتماعي . وتحتوي الوظيفة الثالثة على كل النفقات المدرجة تحت عنوان :"الاقتصاد القومي "(أي النفقات الجارية والرأسمالية للجهاز الانتاجي بشكل عام) .

وقد راعينا في الجدولين رقم 11 ورقم 12 أن يظهرا الوظائف الثلاثة لكل مجموعة من الدول في سنتين مختلفتين حتى يمكن مقارنة التطور الحادث في هيكل النفقات العامة بميزانيات الدول موضوع الدراسة وذلك على مدى 16 سنة (1963 ـ 1979) .

ثانيا : النتائـــج (1)

تحتل النفقات المتعلقة بالوظيفة الادارية وزنا لا بأس به في الدول النامية، اذ بلغت أعلى نسبة فيها وهي 2، 27٪ بينما بلغت نفس النسبة 15٪ في اقتصاديات السوق في حين لم تزد عن 8، 9٪ في الاقتصاديات المخططة (وهذا عام 1979 ونلاحظ أن عدم توفر بيانات 1963 لا يساعدنا على ملاحظة مدى التطور الحاصل) .

---

(1) ـ ننبه الى الفروق التي توجد بين بلد وآخر حتى داخل المجموعة الواحدة ، الا أن شمولية التحليل الذي نعتمده يسمح باستخلاص نتائج تفيد كثيرا في معرفة طبيعة توجهات هيكل النفقات العامة .

أما بالنسبة للوظيفة الاجتماعية فقد سجلت أعلى نسبة لها بالدول الرأسمالية ، اذ بلغت 37،6 ٪ عام 1963 ثم تليها مجموعة الدول الاشتراكية بنسبة 30،4 ٪ وأخيرا المجموعة الثالثة بنسبة 5 ،17 ٪ وقد كرس التطور الحادث على مدى 16 سنة ضخامة هذه الوظيفة في الاقتصاديات الرأسمالية اذ وصلت الى 55،7 ٪ عام 1979 ولم تزد الا قليلا في المجموعة الثانية (الدول الاشتراكية) اذ وصلت الى 33،7 ٪ أما في الاقتصاديات النامية فقد نمت كثيرا لتصل الى 32،7 ٪ بدلا من 17،5 ٪ فقط عام 1963 .

لكن الوظيفة الاقتصادية تحتل مكان الصدارة ضمن هيكل النفقات في مجموعة الاقتصاديات المخططة اذ وصلت الى 52،1 ٪ عام 1963 بينما بلغت مستوى متوسطا في البلدان النامية(23،4 ٪) ومستوى منخفضا في الدول الرأسمالية (12،3 ٪)، أما التطور في وزن هذه الوظيفة داخل هيكل النفقات فقد كان كبيرا في الدول النامية التي وصلت بها النسبة الى 30،6 ٪ عام 1979 في الوقت الذي عرفت فيه نفس النسبة ثباتا نسبيا في المجموعتين الاوليين .

ثالثا : التفسيـــــر

بالفعل أثرت كل من درجة النمو الاقتصادي وطبيعة النظام الاقتصادي السائدين على هيكل النفقات العامة في مجموعات البلدان السابق ايرادها ، وحدد بالتالي هذان العاملان الوزن النسبي لكل وظيفة من الوظائف الثلاث في المجموعات المختلفة للبلدان .

ونرد كبر وزن النفقات المتعلقة بالوظيفة الادارية بميزانيات البلدان النامية (مقارنة بالدول الاخرى) الى أن الجهاز الاداري لهذه البلدان لا زال في فترة تكون ونمو كغيره من القطاعات الاخرى ، وهذا يتطلب نفقات كبيرة ، كما أن نقص التنظيم في الادارة بهذه البلدان وانتشار ظاهرة البيروقراطية ، وقلة ترشيد العمليات الادارية المختلفة والمعقدة وزيادة عدد الاداريين عن الحد المطلوب

(التوظيف عادة في هذا القطاع لا يتم على أسس عقلانية) . . . الى غير ذلك من العوامل التي لا نلاقيها بالضرورة بنفس الكيفية في الاقتصاديات الاخرى . أما كبر الوزن النسبي لهذا الصنف من النفقات (الادارية طبعا) في الاقتصاديات الرأسمالية مقارنة بالاقتصاديات المخططة فاننا نعوزه الى النفقات العسكرية[1] التي تكون مرتفعة عادة بالبلدان الرأسمالية .

أما بالنسبة للنفقات المتعلقة بالوظيفة الاجتماعية فان نسبها مرتفعة في الثلاث مجموعات وهذا يؤكد الدور المتزايد للمالية العامة في المجال الاجتماعي ، الا أن هذه النسبة ترتفع كثيرا في حالة الاقتصاديات الرأسمالية (55,7 ٪ في سنة 1979) الشيء الذي يعطي لهذه الوظيفة وزنا خاصا في هذه البلدان .

وترتفع نسبة النفقات الاجتماعية في البلدان الرأسمالية لعدة عوامل : فالتوزيع الاولى للدخل القومي يتطلب من الدولة استخدام سياستها المالية (الانفاقية والتحصيلية) لاعادة توزيع هذا الدخل بشكل منسجم ، بحيث تقوم النفقات الاجتماعية ولا سيما التحويلات الاجتماعية بدور حاسم في هذا المجال ، كما أن الضغط الذي تمارسه النقابات العمالية والرأي العام بصفة عامة يدفع بالدولة الى التوسع في الانفاق على مجالات الرفاهية الاجتماعية المختلفة . وهذا يختلف عن الوضع الموجود في الاقتصاديات المخططة التي تعتبر الوظيفة الاجتماعية للنفقات العامة فيها من المعطيات " الثابتة " ضمن اهداف اشباع الحاجات العامة ، ومن هنا نفهم التطور الكبير لوزن نسبة نفقات الوظيفة الاجتماعية في الدول الرأسمالية أي من 37،6 ٪ عام 1963 الى 55،7 ٪ عام 1979 والثبات النسبي لنفس المؤشر في الدول الاشتراكية من 30،4 ٪ الى 33،7 ٪ على الترتيب .

---

(1) — لاحظ أن بند " نفقات الوظيفة الادارية " يضم النفقات العسكرية ، وهذا في المجموعات الثلاث .

أما حينما نربط النفقات الاجتماعية بدرجة النمو فاننا نجد اختلافا كبيرا في جوهر وأهداف هذا النوع من النفقات وذلك بين الدول المتقدمة والدول النامية ففي الوقت الذي يعبر الانفاق الاجتماعي في الصنف الاول من البلدان عن رغبة الدولة في القيام بواجبها اتجاه مواطنيها ، فإنه — أي الانفاق الاجتماعي — يعتبر بالنسبة للصنف الثاني عاملا مهما ضمن استراتجياتها التنموية التي تتطلب الاهتمام بالجانب البشري بكل أبعاده اذ لا يمكن الوصول الى تنمية حقيقية بدونه ، فالاستثمار في " الانسان " لا يقل أهمية عن الاستثمار في المجالات الاخرى .

نأتي الآن الى الوظيفة الاقتصادية ، فنجد وزنها النسبي في الهيكل العام للنفقات كبيرا في الاقتصاديات المخططة ومتوسطا في الاقتصاديات النامية وضعيفا في اقتصاديات السوق . وهذا يتطلب منا وقفة، فوظائف الميزانية في البلدان الاشتراكية أكثر اتساعا من نظيرتها في البلدان الرأسمالية وأكثر شمولا للانشطة الانتاجية والمجالات التجهيزية ، وهنا نجد خاصية الثبات الملاحظ في وظائف النفقات داخل ميزانيات الاقتصاديات المخططة ، وعلى أية حال فان صغر النسبة المذكورة في الدول الرأسمالية يعود الى اكتفاء الدولة بالسيطرة علـى " مجالات الانتاج غير المسوق " تاركة الانشاط الانتاجي بالمعنى الواسع الى القطاع الخاص (وهذا لا يعني أن القطاع العام في هذه الاقتصاديات لا يحتوي على وحدات انتاجية ، ولكن ذلك يظل قليلا جدا مقارنة بالاقتصاديات المخططة) .

أما بالنسبة للمقارنة على أساس مدى تقدم الاقتصاد فيمكن تدعيمها بمعطيات الجدول رقم 13 الذي يبرز وزن كل من النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية وذلك في نفس الدول التي تتكون منها مجموعتي الدول النامية والدول الرأسمالية .

ونستنتج من الجدول رقم 13 بالاخرأن متوسط نسبة النفقات الجارية في البلدان المتقدمة هي 92 ٪ بينما يبلغ متوسط نسبة النفقات الرأسمالية 0.8 ٪ فقط ، أما في مجموعة الدول النامية فان متوسط النسبة الاولى بلغ 69 ٪ والثانية 31 ٪ .

الجـــــدول رقـــم 13 :

توزيع النفقات بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية
في مجموعة من البلدان النامية والبلدان المتقدمـــــة
(1979)

نســب مئويـــة(%)

البلـــــدان	النفقـــات الجاريـــة (%)	النفقـــات الرأسمالية (%)
فنلنـــدا	90	10
بريطانيـــا	94،9	5،1
السويد(1980)...	95،6	4،4
ايطاليا(1978)..	89،2	10،8
بلجيكا	90،2	9،7
الحد الاعلى..	95،6	10،8
الحد الادنى..	89،2	4،4
مصـر	80،8	19،2
نيجيريا(1978).	47،9	52،1
الاردن	68،8	31،2
كينيـا	78،8	21،2
البرازيل.......	—	—
الحد الاعلى..	80،8	52،1
الحد الادنى.	47،9	19،2

المصـــادر : Goverment Finance Statistics Yearbook: 1981 et 1982 (O.N.U)

ومن ذلك نستخلص الاختلاف الكبير بين الدول النامية والدول المتقدمة الرأسمالية فيما يتعلق بوزن النفقات العامة المتوجهة للنشاط الانتاجي ، وهذا رغم انتماء الخمس بلدان النامية المأخوذة في المثال الى أسلوب الانتاج الرأسمالي .

ويكمن سبب ضآلة الوظيفة الانتاجية في ميزانيات الاقتصاديات الرأسمالية في اتساع القطاع الخاص بها ، بينما ترجع أهمية النفقات الانتاجية بميزانيات البلدان النامية الى الاهتمام بالاستثمارات للاسراع في التنمية الاقتصادية ، وذلك لان الاستثمارات في الدول الرأسمالية تنصب أساسا على القاعدة الاساسية (بناء الهياكل القاعدية) وبعض الصناعات المؤممة والقطاعات الانتاجية المحدودة ، بينما تمثل النفقات العامة الانتاجية بالاقتصاديات النامية بديلا عن نشاط القطاع الخاص الذي يتميز بضعف مدخراته وعدم مقدرته على القيام بالاستثمارات الضخمة ، وعدم رغبتها أيضا في المخاطرة في المجالات التي لا تدر ربحا .

ان عملية تمويل الاستثمارات تتطلب رؤوس أموال ضخمة وأجهزة تمويلية قوية ومرنة الا أن هذه الاقتصاديات النامية التي تتميز بضعف المدخرات لدى الافراد والمؤسسات الخاصة على حد سواء ، ومن ثم ضعف صناديق الادخار خاصة والجهاز المصرفي عامة ، وعدم فاعلية السياسات النقدية ، وهامشية مفعول الاسواق المالية (في حالة وجودها) . كل هذا أدى الى ضآلة رؤوس الاموال اللازمة لتمويل القطاع الانتاجي الخاص وحتم قيام الدولة النامية من خلال ميزانياتها العامة بالتوسع في تمويل التنمية وبالتالي التكفل بالقطاع الانتاجي ، وهكذا تزداد نسبة النفقات المتعلقة بالوظيفة الاقتصادية بالاقتصاديات النامية دوما في اتجاهها العام ، وهذا حتى في الاقتصاديات التي تأخذ بالطريق الرأسمالي . أما الاقتصاديات النامية التي تنتهج الاسلوب الاشتراكي في التنمية فان اضطلاع الدولة بالقيام بالنشاط الانتاجي لا ينحصر على صعيد الميزانية ، لكن يأخذ شكل المؤسسات العامة الانتاجية في الانشطة المختلفة كما هو الشأن بالنسبة للجزائر مثلا .

ختاماً لهذا المبحث نلاحظ أن هيكل النفقات العامة للدول المختلفة تميزه ديناميكية نمو النفقات الوظيفة الاجتماعية وكبر وزنها ، وهو يؤكد ما انتهينا اليه في الفصل الثاني حينما وجدنا أن النفقات الاجتماعية أقل تعرضا من غيرها لاجراءات تخفيض النفقات العامة والتي تقتضيها حالات التقشف ، وأكثر حماية حتى في الاوقات الحرجة .

ان هذا " الطابع الاجتماعي " للميزانية العامة المعاصرة يقتضي منا عدم اهمال دورها في توزيع واعادة توزيع الدخول من خلال استعراض بعض نتائج البحوث التجريبية في هذا المجال لإعطاء صورة عن مدى امكانية مساهمة النفقات العامة في اعادة توزيع المداخيل وهو ما نخصص له المبحث الموالي .

المبحث الخامس : مدى مساهمة النفقات العامة في اعادة توزيع الدخول .

في مرحلة التوزيع الاولي للدخول ، تلعب النفقات العامة الحقيقية دورا أساسيا ، بينما لا تلعب النفقات العامة التحويلية سوى دورا ثانويا ، وذلك لأن المرحلة الاولى هذه تقتضي أن توزع الدخول مقابل المساهمة في العملية الانتاجية ، أما في المرحلة الثانية (مرحلة التوزيع النهائي للدخول) فان الامر يكون معكوسا ، اذ أن ذلك يتم أساسا عبر التحويلات .

الا أننا يجب أن نلاحظ أن ذلك لا يعني بأن النفقات العامة الحقيقية لا تمارس أي نوع من أنواع اعادة التوزيع ، ومن صور مشاركتها في ذلك (1) .

— أن طريقة تحديد الاجور والمرتبات كثيرا ما تشتمل على اعادة التوزيع للدخول ، اذ قد يكون الأجر الذي يتلقاه العامل زائدا عن القيمة الحقيقية للعمل الذي يقدمه لقاء هذا الأجر ، وهذا بمعرفة من واضعي سياسة الاجور وبقصد منهم .

— أن الخدمات التعليمية والثقافية والطبية ، وغيرها من النفقات الحقيقية تؤدي الى زيادة الدخول الحقيقية للمستفيدين منها ،وهذا يتضمن اعادة توزيع للدخول بواسطة هذا النوع من الانفاق الحقيقي .

— أن النفقات الحقيقية التي يقصد منها تسهيل القيام بالعمليات الانتاجية (كنفقات الطرق والمواصلات والموانيء . . .) والتي تعتبر ضرورية لتحقيق الانتاج القومي ، هذا النوع من النفقات يؤدي الى اعادة التوزيع للدخل القومي لصالح المنتجين بصفة خاصة .

---

(1) — د . رفعت المحجوب : " اعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية" دار النهضة العربية ، القاهرة 1968 ، ص. 22 وما بعدها .

لكن اعادة التوزيع التي نحن بصدد ها تتم في الواقع بصفة جوهرية عن طريق النفقات العامة التحويلية ، ومن أمثلة التحويلات الاجتماعية المستخدمة في هذا المجال تلك المتوجهة بصفة خاصة الى الطبقات ذات الدخول المحدودة مثل التأمينات الاجتماعية ونفقات خفض تكاليف المعيشة كدعم أسعار المواد الاساسية ذات الاستهلاك الواسع النطاق ، وتوزيع المعاشات ودعم الاسر الفقيرة والكثيرة العدد ورفع دخول المعوقين (ماديا وذهنيا) .. الخ وبهذا يكون الاعتماد على النفقات التحويلية بالذات بالمقارنة الى أنواع التحويلات الاخرى .

ويغلب استخدام أداة النفقات التحويلية الاقتصادية للوصول الى أهداف اعادة التوزيع أكثر عدالة للدخل القومي فيما بين المناطق الجغرافية وكذا بين الانشطة الاقتصادية وهذا لتمتع هذا النوع من التحويلات بخصائص التأثير بصفة ايجابية على الفرع الانتاجي المراد دعمه وتشجيعه ، والمنطقة التي يراد النهوض بها ورفع مستوى الدخل فيها .

ان تعاظم دور النفقات العامة لتحقيق أهداف اعادة توزيع أكثر عدالة للدخل القومي ترتب عنه زيادة النفقات الاجتماعية التحويلية بشكل كبير ، لكن هل يعني تضخم رقم التحويلات الاجتماعية الموجهة لرفع مستوى معيشة الفقراء أن هذه الخدمات في صالحهم دائما ؟

ان التقويم المحاسبي البسيط للنفقات العامة المصروفة على الخدمات الاجتماعية المختلفة توحي بأن الشرائح الفقيرة من المجتمع تتمتع بامتيازات كبيرة ضمن **سياسة اعادة توزيع الدخل القومي** التي تترجمها الحكومات من خلال ميزانياتها العامة .

ولكن النظرة المتأنية للامور تدعو الى عدم تأكيد ذلك ، اذ أن معالجة الارقام بشكل أصم تؤدي الى المبالغة في تقييم الامتيازات والفوائد الممنوحة للعائلات التي تنتمي الى فئة محدودي الدخل .

ان هذه المبالغة في تقييم الخدمات الموجهة لصالح الفئات ذات الدخل المتدني ليست مطروحة بنفس الحدة في جميع الحالات ، اذ يجب التفريق بين الخدمات العامة (أو خدمات المرافق العامة) كخدمات الامن الداخلي والامن الخارجي والعدالة والخدمات الادارية المختلفة والتي تستفيد منها الفئات الغنية والمتوسطة والفقيرة بدون تمييز ، ومن ما يمكن تسميته بالخدمات العامة الخصوصية والتي تتجسد في كثير من الاحيان في شكل مشاريع عامة تختص بتقديم خدمات في مجالات محددة (مثلا مشروع للري في منطقة معينة) ، وتكون موجهة الى فئات اجتماعية معينة .

ورغم أن الفكرة " العامة " المتداولة تفيد بأن اعادة توزيع الدخل القومي هي في صالح الفقراء نظرا لتضخم حجم النفقات الاجتماعية ، الا أن الدراسات المتخصصة في هذا المجال كثيرا ما بينت عكس ذلك .

ولعل من الدراسات المشهورة في هذا الباب ، تلك التي قام بها Kuzenets [1] والتي تناولت طريقة توزيع الدخل القومي .

وقد بينت الدراسة المذكورة أن اعادة توزيع الدخل القومي لا تتم لصالح الفئات الفقيرة بالبلدان النامية وبشكل أسوأ مما هو موجود في البلدان المتقدمة اذ أن 30 ٪ من مجوع الدخل القومي تسيطر عليه 5 ٪ فقط في البلدان النامية ، بينما نفس النسبة (أي 5 ٪) في البلدان المتقدمة تستحوذ على 20 ٪ فقط من اجمالي الدخل القومي فيها .

أما اذا أخذنا بعين الاعتبار نوعية النفقة العامة ، فاننا نجد أن ما أسميناه بالنفقات العامة الخصوصية تكون في أكثر الاحيان في صالح الفئات المحرومة .

---

(1) — Simon Kuznets:" Note sur certaines conséquences des inégalités de la répartition des revenus", in: Economie Appliquée, Tome XVI, n°4, 1963, pp. 561-578.

فقد بينت الدراسات التي أجريت على بعض بلدان العالم الثالث فـي مجملها أن النوع الاخير من النفقات تكون انعكاساته (Incidences) تناقصية (regressif) بمعنى أنه لصالح الفقراء ، وذلك لأن هذه النفقات تمثل نسبة كبيرة من دخول الفئات الفقيرة بالمقارنة لدخول الفئات الغنية (1).

أما الآن فيحسن بنا أن نتناول مجالا محددا لمعرفة آثار اعادة توزيع النفقات على الدخول ، ولا نعتقد أن هناك مجالا أنسب من " الخدمات الاجتماعية" وهذا لكوننا نهتم هنا بمشكل توزيع المداخيل والتوازن الاجتماعي ، هذا بالاضافة الى أهمية الدراسات التي تناولته رغم صعوبته .

ونأخذ كمثال على ذلك نتائج احدى الدراسات التي أجريت للحصول على تقييم للآثار التوزيعية لنفقات الخدمات الاجتماعية في بريطانيا .

قُسم السكان الى شريحتين ، الشريحة الاولى تضم ذوي الدخول المرتفعة (الشريحة العليا) ، والشريحة الثانية وهي تضم ذوي الدخول المتدنية (الشريحة السفلى) . وتمت دراسة الكيفية التي تتوزع بها نفقات الخدمات الاجتماعية والتي لا تخرج عن ثلاث احتمالات (2): التوزيع لصالح الفقراء ، أو بالتساوي ، أو لصالح الاغنياء ،وقد كانت النتائج كما تظهر في الجدول اللاحق (جدول رقم 14)

---

(1) — Luc De Wulf: "l'Incidence des dépenses publiques sur la répartition des revenus dans les pays en voie de développement" in:Problèmes économiques,n°1405, 15 Janvier 1975

(2) — Julian Le Grand:"Evaluation de l'impact redistributif des dépenses publiques,in:Revue-Consommation,1984,n°3,p.3 et suivantes.

جدول رقم 14 :

توزيع النفقات العامة بدلالة بعض الخدمات

الاجتماعية في بريطانيا

الخدمات	الحد الاعلى / الحد الادنى (1)
لصالح الفقراء :	
المساكن الاجتماعية	0 ،3
منح خاصة بالسكن ممنوحة للمستأجرين الخواص	غير معطاة
بالتساوي :	
مدارس الامومة	غير معطاة
التعليم الابتدائي	0 ،9
التعليم الثانوي (للتلاميذ أقل من 16 سنة)	0 ،9
لصالح الاغنياء :	
خدمات الصحة	(2) 1 ،4
التعليم الثانوي (للتلاميذ أكثر من 16 سنة)	1 ،8
التعليم العالي غير الجامعي	3 ،5
اعانات لحافلات النقل	3 ،7
الجامعات	5 ،4
اعفاءات ضريبية للمالكين - الساكنين ... Propriétaires - occupants	6 ،8
اعانات مدفوعة للسكك الحديدية	9 ،3

المصدر : Julian Le Grand: Revue-Consommation: Année: 1984, n° 3

1 - نسبة النفقات للفرد الواحد في الشريحة العليا (معبر عنها كدخل الى النفقات للفرد الواحد في الشريحة السفلى .

2 - للمريض الواحد .

ويتضح من الجدول السابق أنه من بين الاثني عشر (12) نوع من الخدمات الاجتماعية ، نجد اثنان فقط يكون التوزيع بشأنهما لصالح الفقراء ، وثلاثة (3) على أساس متساوي ، والسبعة الباقية كلها تتوزع بشكل يخدم الاغنياء أكثر من الفقـــراء .

ان النوعين الاولين من الخدمات والتي هي في صالح الفقراء تخص دعم دافعي الكراء سواء كانوا يشغلون مساكن عامة أو مساكن خاصة ، ويرجع السبب في ذلك الى أن هذا النوع من الخدمات لا يتم توزيعه الا بعد اجراء تحقيقات (Enquêtes) حول مستوى الدخل ، وبذلك لا يستفيد الا أولئك الذين لم يبلغوا حدا معينا من الدخل .

أما بقية أنواع الخدمات فان أغلبها ذات طابع عمومي غير محددة الفئات التي تستفيد منها ، فهي لا تركز على تحقيقات حول مستوى الدخل والوضع الاجتماعي للمستفيد مما يجعل أغلبها في صالح الشرائح الغنية أكثر مما هي في صالح الطبقات ذات الدخول المتدنية مع الاختلاف في درجة الاستفادة هذه من خدمة الى أخرى (أنظر الجدول رقم 14) .

ان ظاهرة استفادة الفئات الميسورة من الخدمات العامة غير المخصصة أكثر من غيرها ، واستفادة الفئات الضعيفة من الاعانات التي توزع بعد القيام بالتحقيق حول مستوى الدخل أكثر من غيرها ، قلت هذه الظاهرة لم تلاحظ في بريطانيا فحسب ولكنها انسحبـــت على العديد من الدول رغم اختلاف انظمتها الاقتصادية وأوضاعها الاجتماعية .

فهناك دراسة عن هنغاريا (المجر) حول الاعانات المدفوعـــة لخدمات الصحة والتعليم ، والنقل ، بينت أن هذه الخدمات هي في صالح الاغنياء ، وهناك أخرى عن خدمات الصحة في كل من ماليزيا وكولومبيا أوضحت أن التوزيع تم بالتساوي بين الاغنياء والفقراء (مع ملاحظة أن الفئات الفقيرة يكثر

فيها عدد المرضى ، الشيء الذي يخفي التوزيع الذي هو في صالح الاغنياء[1].

كما أن نفس المرجع يشير الى نتائج الدراسة التي استهدفت اعادة توزيع خدمات الصحة في الولايات المتحدة (Programe Medicalre) والتي كانت خلاصتها أن هذه الخدمات يستفيد منها الذين تزيد دخولهم عن 15000 دولار سنويا بمرتين أكثر من أولئك الذين لا يصل مستوى الدخل السنوي لديهم 5000 دولار . ومن جهة أخرى فان النفقات المخصصة للمساكن الاجتماعية (logements sociaux) تخدم الفئات المحرومة ، بينما توزع الاعانات الموجهة لقطاع التعليم العالي في فائدة الفئات الميسورة .

ان نتائج هذه البحوث التجريبية تبدو مفاجئة فعلا لواضعي السياسة المالية ، اذ في الوقت الذي تؤسس فيه استراتيجية الانفاق العام على أهداف اعادة توزيع عادلة للدخل القومي فان نتائجها تبدو معكوسة في غالب الاحيان وهذا بناء على نتائج الدراسات المذكورة ، وهذا ما جعل بعض الاختصاصيين في هذا المجال يدعون الى التريث واخضاع مثل هذه النتائج الى تركيز أكبر .

أما الآن وقد أتينا على نهاية هذا الباب حيث وضحنا فيه موقع النفقات العامة في الفكر الاقتصادي والدراسات الاقتصادية ووقفنا — بشكل مقارن — على الجوانب الكمية والنظرية لظاهرة نموها ، وتحصلنا على كثير من وسائل المقارنة الضرورية والادوات التحليلية المناسبة ، أقول بعد هذا ننتقل الى الباب الثاني حيث نتقصى محددات نمو الميزانية الجزائرية وتحليل تأثيرها وتأثرها بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد القومي ، ونبين فيه — على ضوء الخلفية المكتسبة من الباب الاول — البعد الاجتماعي لهذه الميزانية ودورها التراكمي خلال فترة زمنية محددة ، وبالتالي درجة مساهمتها في تنفيذ الاستراتيجية التنموية الجزائرية على امتداد هذه الفترة .

(1) — Julian Le Grand : Op. Cit , p. 7

الباب الثاني

نمو الميزانية الجزائرية منذ الاستقلال مع التركيز

على الفترة الزمنية (1966-1982)

الفصل الأول

الاطار العام لتطور الميزانية ونموها الإجمالى

تمهيد

نعتقد أن المنهجية الهادفة لدراسة نمو النفقات العامة يجب أن تأخذ في الحسبان الاعتبارات الفكرية والايديولوجية ، والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفترة الزمنية موضوع الدراسة. وعليه قسمنا هذا الفصل الى مبحثين ، تعرّضنا في الأول منهما الى الاطار العام الذي نمت فيه الميزانية العامة وذلك من خلال استعراض بعض المعطيات الأساسية التي أثرت بشكل مباشر في زيادة النفقات وذلك في خمسة مطالب كاملة : الأساس الفكري لاستراتيجية التنمية الجزائرية، تطور وزن القطاع العام ، الاستراتيجية في ضوء المخططات ، التعبير الكمي لبرنامج الاستثمارات ، وأخيرا بعض المعطيات عن الهيكل الديمغرافي وعن التوظيف .

أما في المبحث الثاني فتناولنا النمو الاجمالي للميزانية العامة دون الولوج في الهيكل الدقيق لها ، وقد اقتضى منا ذلك أن نعقد مطلبا أولا لتوضيح معنى النفقة العامّة المقصود وذلك من زاويتي المحاسبة الوطنية والتشريع المالي ، ومطلبا ثانيا للنمو الاجمالي لحجم الميزانية ، وأخيرا مطلبا ثالثا لمدى ارتباط النمو بتطور الناتج المحلي الاجمالي .

المبحث الأول : الاطار العام للنمو

تطورت الميزانية الجزائرية منذ الاستقلال في اطار عام مميز ، ونبين ذلك باستعراض بعض المعطيات الاساسية عن الاقتصاد الجزائري من خلال الخمس مطالب التالية :

المطلب الاول : الاساس الفكري للاستراتجية التنموية الجزائرية

يمكن القول بأن المبررات الايديولوجية لنموذج التنمية المختار في الجزائر قد أشير اليها بصورة مبكرة من خلال مواثيق الثورة (1) ، أما الاساس الفكري لهذا النموذج فنجد إسناده عند الاقتصادي الفرنسي G. Destane De Bernus الذي ركز على ضرورة اقامة صناعات "تصنيعية" حتى يمكن احداث تنمية حقيقية .

وهكذا اعتبرت عملية اقامة صناعات لا تعني بالضرورة " عملية تصنيع "، وحتى يتم ذلك ،فان الصناعات الجديدة يجب أن تكون ذات "آثار سحب (*) " وأن تؤثر على باقي الفروع الأخرى.

وفي الواقع العملي تطلبت هذه الاستراتيجية شيئين اثنين هما :
أولوية الاستثمارات المنتجة ثم الاختيار بين هذه الاستثمارات على أساس أثار السحب التي ستحدثها على باقي أنواع الصناعات . وضمن هذه الرؤيا لعملية التصنيع ، أعتبرت نظرية الصناعات المصنعة أفضل معبر عن أهداف التنمية في الجزائر،والصناعات المصنعة هي ذلك النوع من الصناعات الذي يتمكن في الوقت المناسب من احداث تغيير هيكلي في وضعية مصفوفة المبادلات الصناعية Matrice Interindustrielle ودوال الانتاج ، وذلك بفضل الآلات الحديثة التي

---

(1) للتوسع يجب الرجوع الى بيان أول نوفمبر 1954 ، برنامج طرابلس،ميثاق الجزائر.

(*) Effet d'entrainement

يجهز بها الاقتصاد ، فتعمل على زيادة الانتاجية في الفرع المعني بصفة خاصة والانتاجية في الاقتصاد بصفة عامة ، والمقصود بالتغيير الهيكلي لمصفوفة المبادلات الصّناعية هو عبارة عن التبادل المتزايد فيما بين الفروع المختلفة المكونة للاقتصاد الوطني .

ان عملية التصنيع بهذا المفهوم أعتبرت بدون دلالة في غياب قطاع عام صناعي قوي يعمل على انتاج السلع الضرورية للقطاعات الأخرى ، وهكذا فان انتاج الصلب والمواد البتروكيماوية والميكانيكية تعتبر من الاهمية بمكان لعملية تحويل قطاع تقليدي كالفلاحة الى قطاع متطور أن تستفيد منه القطاعات الأخرى الأكثر تطورا .

ان نموذج التنمية الجزائري يهدف ايضا الى امتصاص البطالة ، وايجاد وسائل تمويل للاستثمارات الضخمة الصناعية باستخدام الفوائض المالية المتأتية من المحروقات.

وبشكل عام فإن الاستراتيجية الجزائرية يمكن اعتبارها نموذج للنمو غير المتوازن باعتبارها تستلزم أولا اقامة صناعات تنتج وسائل انتاج وهو ما شاع تسميته في الأدبيات الاقتصادية الجزائرية بـ " الصناعات الأساسية " ، وثانيا أن هذه الصناعات ستكون بمثابة " أقطاب نمو " تؤدي الى تطوير صناعات أخرى ، وهذا ينتج عنه اعطاء الاولوية لعدد قليل من الصناعات التي يعتقد أنها اذا تطورت بشكل واسع ستعمل على تعجيل نمو الاقتصاد (1) .

(1) أنظر للتوسع في نموذج التنمية :

- M.E.Benissad:"Economie de développement de l'Algérie":sous-développement et socialisme, OPU,Alger.1982,2ème édition,p.42 et suivantes
- A.Benachenhou:"L'expérience Algérienne de planification et de développement: 1962-1982", OPU,2ème édition, p.23 et suivantes
- H.Temmar:"Stratégie de développement indépendant:le cas de l'Algérie" OPU,Alger.1983, p.23 et suivantes
- G.D.De Bernus:"Les industries industrialisantes et les options algériennes" in:Revue-Tiers Monde,TomeXII,n°47,Juillet-Sept.1971,pp.545-560
- M.Raffinot et P.Jacquemot:"Le capitalisme d'Etat Algérien", Maspero,Paris.1977, p. 137 et suivantes.

انعلمية زيادة سلطة الدولة وتدعيم هياكلها وبناء قطاع عام قوي في المجالات الانتاجية وغير الانتاجية على حد سواء، قد أعتبر في هذا النموذج هدفا مذهبيا وضرورة عملية في ذات الوقت ، وقبل التعرض لهيكل الاستثمارات في مخططات التنمية يحسن بنا التعرض لبعض معطيات نمو القطاع العام .

المطلب الثاني : تطور وزن القطاع العام

ان ابراز وزن القطاع العام في الاقتصاد الوطني يمكّننا من زيادة توضيح الاطار العام الذي تتطور فيه الميزانية ، لأن القطاع العام ومدى اتساعه يعتبر دالة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

والقطاع العام في الجزائر يتكون من مجموع الوحدات الاقتصادية وغير الاقتصادية التابعة للدولة والتي تؤثر بشكل فعال ومندمج في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ذو وزن هام في قطاع النشاط الاقتصادي (انتاج ، تخزين ، توزيع ، استهلاك . . الخ) والمالي (خدمات مالية ، مصرفية ، شبه مصرفية . . . الخ) والاجتماعي (صحة ، اسكان نقل ، . . الخ) والثقافي (تعليم ، تربية ، تكوين ، ترقية ، . . . الخ) والاداري (خدمات المرافق الادارية العامة باختلاف أنواعها ومستوياتها . . .) .

أما مصادر تكون القطاع العام في الجزائر فيمكن القول بأنها ثلاثة ، المصدر الأول هو ميراث الدولة الجزائرية من ممتلكات الدولة الاستعمارية ، ومن أمثلة ذلك التجهيزات الادارية المركزية والمحلية وكذا بعض الوحدات الاقتصادية في مجال السكك الحديدية والغاز والكهرباء ، وهذه بداية أو نواة تكون القطاع العام في الجزائر . والمصدر الثاني هو التأميمات وهو المصدر الهام والأساسي في تشكل هذا القطاع ، وقد أخذت هذه العملية وقتا طويلا نظرا لأهميتها اذ بدأت منذ 1963 واستمرت حتى 1978 . أما المصدر الثالث فهو نتيجة لسياسة التراكم الرأسمالي المعتمدة في المخططات الانمائية

المتعاقبة وهذا منذ انطلاق المخطط الأول في 1967 . (1)

وفي اطار هذه اللمحة عن السياق التاريخي لتشكيل القطاع العام يجب التذكير بسنة 1971 التي وقعت فيها عملية تأميم المحروقات وما نتج عنها من تدعم وتوسع قطاع الدولة في الصناعة بصفة أساسية . وقد كانت عملية استرجاع قطاع المحروقات ذات آثار كبيرة على تطور الميزانية العامة الجزائرية ، اذ نتج عنها زيادة كبيرة في الايرادات العامة بفعل تطور الجباية البترولية ، وبالتالي تطور النفقات العامة. (*)

ان متابعة تطور القطاع العام لمعرفة وزنه في النشاط الاقتصادي ومدى فعاليته لتحقيق السياسة الاقتصادية والمالية تتم أيضا من خلال بعض المؤشرات الاقتصادية الكمية ، ومن أمثلة ذلك نصيب القطاع العام في تشكل القيمة المضافة الاجمالية، وفيما يلي صورة عن ذلك (جدول رقم 15) :

(1) للتوسع في السياق التاريخي لتكون القطاع العام في الجزائر ، أنظر :
M.L.Benhassine et L.Boukra:"Le processus historique de formation du secteur d'Etat en Algérie", in: Revue Algérienne des Sciences Juridiques,Economiques et Politiques, n°spécial: 20ème Anniversaire de l'Indépendance.

(*) كان تطور الجباية البترولية معبرا جدا ابتداء من سنة 1974 على وجه الخصوص، فقد نتج عن الارتفاع الكبير لأسعار البترول في هذه السنة مثلا أن بلغت نسبة تنفيذ ميزانية التسيير 7 ، 123٪ .

جـــدول رقـــم 15

تطـور نصيب القطـاع العـام في القيمـة المضـافـة الأجمالـيـة

(1978 -1969) (*)

بيـــــــان	1969	1973	1974	1977	1978
نسبة القيمة المضافة المحققة في القطاع العام باستثنـــاء قطـــاع المحروقات	%37	%46	%48	%55	%58
النسبة الكلية	%100	%100	%100	%100	%100
نسبة القيمة المضافة المحققة في القطاع العام بما في ذلك قطاع المحروقات في القيمة المضافة الاجمالية	%34	%55	%62	%65	%66
النسبة الكلية	%100	%100	%100	%100	%100

المصـدر: Synthèse du bilan économique et social de la décennie(1967-1978), MPAT,Mai.1980, p.53

والجدول أعلاه غني عن كل تعليق اذ يبين بكل تأكيد مدى التطور الكبير لمساهمة القطاع العام في المجال الانتاجي على وجه الخصوص، وقد ساعد قطاع المحروقات الدولة على زيادة تمتين دورها التدخلي المتزايد (يمكن المقارنة بين نصيب القطاع العام في تحقيق القيمة المضافة بغض النظر عن دور المحروقات مرة، وآخذينه بعين الاعتبار مرة أخرى) .

كما يمكن قياس دور القطاع العام من خلال استعراض مشاركته في التوظيف وذلك على مستوى جميع فروع الاقتصاد الوطني، هذه الفروع الاساسية هي : الصناعة ،الزراعة ،البناء والاشغال العامة التجارة والخدمات، النقل الادارة العامة ،وغني عن البيان أن هذا القطاع الاخير حكر على القطاع العام دون القطاع الخاص (جدول رقم 16)

(*) رغم قدم معلومات الجدول الا أنها معبرة جدا نظرا لكون الفترة المعنية تعتبر حاسمة في تشكل وتدعم القطاع العـام في الجزائـر .

جدول رقم 16 : تطور وتوزيع مناصب الشغل بين القطاعين العام والخاص خلال الفترة (1967- 1984)

السنة	عدد المناصب		النسبة المئوية		المجموع
	القطاع العام	القطاع الخاص	القطاع العام	القطاع الخاص	
1967	710800	103600	%40،6	%59،4	1747600
1968	759900	1031200	%42،4	%57،6	1791100
1969	808100	1079600	%42،8	%57،2	1887700
1970	875500	1117800	%43،9	%56،1	1993300
1971	908100	1149900	%44،1	%55،9	2058000
1972	963700	1126700	%46،1	%53،9	2090400
1973	1058100	1090100	%49،2	%50،8	2148200
1974	1166500	1117500	%51،0	%49،0	2284000
1975	1268800	1113300	%53،2	%46،8	2382100
1976	1376000	1077100	%56،1	%43،9	2453100
1977	1538500	1134500	%57،5	%42،5	2673000
1978	1615100	1196400	%57،4	%42،6	2811500
1979	1736800	1280300	%57،6	%42،4	3016100
1980	1848200	1299700	%58،7	%41،3	3147700
1981	1953300	1314700	%59،7	%40،3	3268000
1982	2089000	1336500	%60،9	%39،1	3425500
1983	2212000	1357000	%61،9	%38،1	3569000
1984	2357000	1376000	%63،1	%36،9	3733000

المصدر: بيانات كونت ونسب حسبت من المعطيات الواردة في تقرير صادر عن :

Direction des équilibres sociaux , M P A T.

وهكـــذا انتقلت نسبة مساهمة القطاع العام في مناصب الشغل من 6،40٪ عام 1967 الى 1،63٪ عــام 1984.

وكما سبق أن أوضحنا فان القطاع العام وسيطرته في الاقتصاد الجزائري لا يقتصر على قطاعات محددة بل ينسحب على كل المجالات الاستراتيجية والرائدة .

ان وضع الاستراتيجية الجزائرية موضع التطبيق ترجم من خلال برنامج مكثف للاستثمارات ضمن أهداف التخطيط بعد أن تدعم وزن القطاع العام .

المطلب الثالث : الاستراتيجية في ضوء المخططات الانمائية المتعاقبة

إن التخطيط قد أشير اليه كوسيلة للتنمية الاقتصادية منذ المرحلة الأولى للاستقلال ، وترجم حتى 1966 من خلال برنامج الاستثمار في ميزانية التجهيز في اطار قانون المالية .

وقد تطورت عملية التخطيط من خلال تدعيم الهياكل المؤسسية من جهة وكتلة الاستثمارات وتوزيعها الهيكلي من جهة ثانية ، فمن الناحية الاولى أنتقلت الهيئة القائمة بالتخطيط من مجرد مديرة للدراسات الاقتصادية والتخطيط (أمر 25 أوت 1962) الى كتابة الدولة للتخطيط (مرسوم 70/ 159 بتاريخ 22 أكتوبر 1970) الى وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية (مرسوم 81/ 261 بتاريخ 26 سبتمبر 1981) ، حيث أكتملت الوسائل العلمية للاحصاء والتصور والتنسيق والتنمو والمتابعة من خلال المديريات المركزية التي تتكون منها الوزارة الأخيرة : مديريات التهيئة العمرانية ، تخطيط الموارد البشرية ، تخطيط الأنشطة الانتاجية ، الحوصلة (synthèse) والتنسيق ، جمع الاحصائيات ، الاستثمارات ، الادارة العامة .(1)

وقد كانت عملية رسم أهداف محددة بعيدة المدى للتنمية الاقتصادية سنة 1965 بمساهمة كل من خبراء البنك الدولي للانشاء والتعمير وخبراء الهيئة المركزية للتخطيط السوفياتي (Gesplan) ، وبذلك تم وضع استراتيجية للاستثمارات العامة حتى سنة 1980 تعطي أولوية كبيرة لانتاج وسائل الانتاج وادخال التكنولوجيا الحديثة.

ففي المخطط الثلاثي (1967- 1969) أعطيت أهمية كبيرة لوسائل تدعيم تدخل الدولة وتوسيع القطاع العام وتأميم الجهاز المصرفي (لاحظ ما ذكرناه سابقا عن تكون وتدعم القطاع العام) ، وكذلك الاهتمام بالدرجة الأولى بالاستثمارات في الصناعات الاساسية ، وقطاع المحروقات عموما .

---

(1) للتوسع في مؤسسات التخطيط بالجزائر يمكن الرجوع الى :

Ahmed Esseussi: "Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans les pays Maghrébins depuis l'indépendance", thèse d'Etat, Université de Paris I, Paris. 1983, p.80 et suivantes.

ولم يكن هذا المخطط الأول سوى تمهيد للتأكيد " الزائد عن الحد " على اعتماد أسلوب الاستثمار المكثف في الصناعة ، وقد جُسّد هذا في المخططين الرباعيين المتتاليين بحيث يمكن تلخيص توجه هذين المخططين في هذا المجال بالعبارة التالية :

" ان استراتيجية المخططين الرباعيين الأول والثاني، ترمي الى بناء جهاز انتاجي يعتمد على عملية تصنيع حقيقية " للبلاد ، وتوسيع الانتاج الفلاحي ليصل الى تغطية النمو المتزايد للسكان " (1)

وهناك اصلاح هام تم سنة 1971 وكان يرمي في أساسه الى التخفيف عن الخزينة العامة في تمويل الاستثمارات من جهة ، وادخال الجهاز المصرفي دورة التخطيط من جهة ثانية . وأصبحت البنوك على هذا الاساس أداة للتخطيط باعتبارها ملزمة بتمويل الاستثمارات المخططة المدرجة في الخطة السنوية ، وأيضا أداة للرقابة على تنفيذ هذا التخطيط بعد أن أصبحت المؤسسات الانتاجية العامة ملزمة بالتعامل مع أحد البنوك الوطنية من خلال حسابين ، الأول للاستغلال والثاني للاستثمار .

ويمكن القول بأن سياسة التراكم المتزايدة في الصناعة ظل هدفا كبيرا في المخطط الرباعي الثاني الذي أوضح تقريره العام بأنّ " متابعة وتوسيع مجهود التصنيع تبقى هدفا أساسيا في استراتيجيتنا التنموية " (2)

واستمر الأمر كذلك حتى 1979 حينما لوحظ بأن الاقتصاد الوطني أصبح يعاني من مجموعة من الاختلالات الناتجة أساسا عن طريقة التوزيع القطاعي للاستثمارات التي تمت في المخططات الانمائية المتتالية حتى ذلك الحين .

وجاء المخطط الخماسي الأول (1980 - 1984) ليحاول اعادة التوازن المفقود ويعطي أولوية للقطاعات الاقتصادية التي همشت في المخططات السابقة .

---

(1) IIème plan quadriennal (1974-1977): Rapport général MPAT.1974, p.5

(2) Ibid. p. 6

وعند انطلاق المخطط الخماسي الأول كان الاقتصاد يعاني من مظاهر عدم التوازن والاختناقات في عدة قطاعات ، الاّ أن التعبير الواضح عن هذه الوضعية نجده بصفة خاصة في أزمة السكن الخانقة والنتائج القياسية الضعيفة جدا في الزراعة ، والنقصان الكبير في مياه الرّي والمياه العذبة بالمدن الكبرى . . . الخ .

وفي هذا الوضع بالذات جاء المخطط الخماسي المذكور ليهدف " الى وضع الأسس الفعالة التي تمكن وحتى عام 1990 من تحقيق الآمال الاجتماعية العريضة للسكان "(1)

والاهتمامات الرئيسية لهاذ المخطط هي تنظيم الاقتصاد من خلال اعادة الهيكلة العضوية للمؤسسة الوطنية (انتقل عدد المؤسسات من 70 الى 328 مؤسسة وهذا دون حساب المؤسسات المحولة من قطاع الى قطاع والبالغ عددها 76 مؤسسة ، ودون حساب المؤسسات الولائية أيضا (2)) . أما فيما يتعلق بالتجهيز فان القطاعات التي أوليت لها أهمية كبيرة فهي بالسكن والتهيئة العمرانية ، الرّي الفلاحة ، المنشآت الاساسية ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية .

ويتميز المخطط الخماسي الثاني (1985 - 1989) بمواصلة مجهود اعادة تنظيم الاقتصاد الوطني (اهتمامه باعادة الهيكلة المالية للمؤسسات بعد أن كانت اعادة الهيكلة العضوية من اهتمامات الخماسي الأول بصفة أساسية وكذلك مواصلة الاهتمام بتطوير الفلاحة والرّي ، وتقليل الاعتماد على الخارج وخاصة في ظروف الازمة العالمية التي سينفذ فيها هذا المخطط (حيث أصبح الاهتمام كبيرا بالصعوبات التي تلاقيها عملية تسويق النفط على المستوى الدولي وانخفاض العوائد البترولية) .

وحتى يمكن مواصلة ديناميكية التنمية والاشباع المتزايد للحاجات الاجتماعية للسكان فان المخطط الخماسي الثاني يرمي الى (3) :

- العمل على تخفيض تكاليف البرامج وتضييق آجال تحقيقها .

---

(1) Plan quinquennal (1980-1984): Rapport général, M P A T. 1980, p. 1

(2) مجلة المجاهد الاسبوعية ، اللسان المركزي لحزب جبهة التحرير الوطني عدد 1275 ، ص 27

(3) Deuxième Plan quinquennal (1985-1989): Rapport général MPAT.1985, p. 8

- الحد من الاعتماد على الخارج ولا سيما فيما يتعلق بوسائل الانجاز والخدمات .
- الاتجاه نحو التقليل الصارم في اللجوء الى القروض الاجنبية .
- تطوير وتحسين الفعالية الانتاجية .
- التوزيع التدريجي الأكثر توازنا لأعباء التنمية فيما بين الدولة والاطراف الاقتصادية الأخرى (المؤسسات والعائلات) .

بعد هذا العرض للمحاور الكبرى للخطط الاقتصادية والاجتماعية المختلفة ،نلقي الآن نظرة عن الترجمة العملية للاستراتيجية التي نحن بصددها ،وذلك من خلال التخصيص الموجود داخل برنامج الاستثمارات .

المطلب الرابع: التعبير الكمي لبرامج الاستثمار

ان أول مايمكن تسجيله في الجانب الكمي لبرامج الاستثمارات المختلفة هو ضخامة المبالغ المرصدة في مخططات التنمية ،حيث بلغت مجمل ترخيصات برامج الاستثمار في المخطط الثلاثي (67 - 1969) مقدار 9،06 مليار دينار وفي المخطط الرباعي الأول 27،75 مليار ، وفي المخطط الرباعي الثاني 110،22 مليار ،وفي الخماسي الأول 400،6 مليار ،وفي المخطط الخماسي الثاني وصلت الى 550 مليار دينار جزائري . وهذا يعكس أهداف سياسة التراكم المعتمدة ولا سيما منذ الانطلاق في المخططات الانمائية ، اذ انتقلت نسبة التكوين الاجمالي لرأس المال الثابت في الناتج القومي الاجمالي بالجزائر من 24،2 ٪ عام 1963 الى 33،4 ٪ عام 1969 الى 40،3 ٪ عام 1973 لتصل الى الحد الاقصى لها سنة 1978 وهو 55،7 ٪ (1) ، أما خلال سنوات المخطط الخماسي الأول 1980-1984) فقد بلغت النسبة المذكورة 45 ٪ (2) .

---

(1) مأخوذة من : Comptes économiques : M P A T

باستثناء سنة 1978 : L'Algérie en quelques chiffres : M P A T

(2) حسب تصريح السيد وزير التخطيط والتهيئة العمرانية في ندوة التنمية : في فبراير 1985

الاّ أن الارقام المطلقة ذات دلالة عامّة ،وهذا مايدفعنا الى ملاحظة التوزيع الهيكلي لبرامج الاستثمارات ،والتفريق بين الاستثمارات المنتجة والخدمات المنتجة واستثمارات الهياكل القاعدية ، وأخيرا الاستثمارات ذات الطابع الاجتماعي ،وهذا يتضح من خلال هيكل الاستثمارات في برامج المخططات المختلفة في الجدول اللاحق .

.../...

جـــــدول رقـــم 17

هيكـــل الاستثمـــارات في المخـططات المختلفـــــة

تقديرات البرامج — الوحدة : مليار دينار

بيـــــــان	الثلاثي	الرباعي الأول	الرباعي(1) الثانـــي	الخماسي الأول	الخماسي الثانـــي
الفلاحة والري والصيد البحـــري .	1،62	4،94	16،72	47،10	79،0
الصناعة	5،40	12،40	48،00	154،50	174،2
منها المحروقات	(2،27)	(4،57)	(19،50)	(63)	(39،8)
الاشغال العامة ووسائل الانجـاز	—	—	2،73	10،00	19،0
الخدمات المنتجة	0،46	1،87	10،50	32،0	38،85
مجموع الاستثمارات المنتجـــة	7،48	19،21	77،95	243،6	311،05
الهياكل القاعدية	0،34	1،14	3،79	18،9	45،5
القطاع الاجتماعي	1،24	7،40	28،48	138،1	193،45
مجموع الاستثمارات غير المنتجة والهياكل القاعدية	1،58	8،54	32،27	157	238،95
الاجمـــالـــي	9،06	27،75	110،22	400،6	550

المصادر : تم تكوين هذا الجدول من واقع البيانات الـواردة في :

ـ المخططات الـثلاثة الاولى : Synthèse du bilan écenemique et secial: Op.Cit p.7 annexe I . 1

ـ الخماسي الأول : Plan quinquennal (80-84):Op.Cit, Annexe A

ـ الخماسي الثاني : Plan quinquennal (85-89):Op.Cit, Annexe A

(1) يمكن اعتبار سنتي 78 ـ 79 امتداد للمخطط الرباعي الثاني وقد تكثفت فيهمـــا

...

والمقصود ببند الخدمات المنتجة هي الاستثمارات في النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والتخزين والتوزيع ،أما استثمارات القطاع الاجتماعي فهي تتوزع على السّكن والدراسات المتعلقة بالعمران والثقافة والتربية والتكوين والصحة والتجهيزات الجماعية . وبشكل ملخص فان الملفت للنظر في هيكل استثمارات الثلاث مخططات الأولى هو الأولوية المطلقة المعطاة للاستثمارات المنتجة على حساب الاستثمارات الموجهة للقطاع الاجتماعي وداخل هيكل الاستثمارات المنتجة فان الصناعة ظلت تستأثر بحصة الأسد (ولاسيما الصناعات البتروكمياية) . أما خلال الخماسي الأول فان القطاع الاجتماعي قدزادت مخصصاته بشكل معتبر جدا ولكن دون أن تصل الى مستوى الاستثمارات المنتجة مباشرة ويهدف الخماسي الثاني الى مواصلة نفس النهج مع بعض الاختلافات النوعية في الأهداف المختلفة .

ان تنفيذ استراتيجية الاستثمارات هذه نتجت عنها جملة من الاختلالات بين القطاع المنتج والقطاع غير المنتج من جهة - كما أشرنا الى ذلك منذ قليل - وداخل قطاع الاستثمارات المنتجة من جهة ثانية ، وعلى سبيل المثال فان عملية تنفيذ الاستثمارات لم تكن بنفس النسبة في كل الحالات مما زاد عملية الاختلال تعقيدا ، فقد كانت لصالح الصناعة على حساب الزراعة مثلا في أغلب الأحوال ، وداخل قطاع الصناعة كانت في صالح المحروقات بصفة أساسية ثم ان المقارنة بين هيكل الاستثمارات على أساس التقديرات من جهة وبعد التنفيذ من جهة ثانية خلال المخططين الرباعيين يعطي أكثر من دلالة (أنظر الجدول رقم 18) .

ـــ الاستثمارات فمثلا كان رقم تقديرات 1978 حوالي 93،63 مليار دينار وهذا يعطي فكرة عن ضخامة الاستثمارات التي كانت متبقية تنتظر الانجاز حينما أنتهى أجل الرباعي الثاني في آخر 1977 .

جـدول رقم 18 هيكل الاستثمارات المقررة والمنفذة خلال الرباعيين

نسب مئوية (%)

بيـــان	الرباعي الاول		الرباعي الثاني	
	الهيكل المقرر	الهيكل المنفذ	الهيكل المقرر	الهيكل المنفذ
الصناعة	44،7	57،3	43،5	61،2
منهـا المحروقـات	(16،5)	(26،9)	(17،7)	(29،7)
الزراعة والري والصيد البحـري	17،8	12،0	15،2	07،4
البناء والاشغال العامة	—	1،8	2،5	2،8
الخدمات المنتجة ..	6،7	7،1	9،5	8،4
مجموع الاستثمارات المنتجة	69،2	78،2	70،9	79،8
الهياكل القاعدية ..	4،1	3،3	3،4	2،7
القطاع الاجتماعي	26،7	18،5	25،9	17،5
مجموع الاستثمارات غير المنتجة	30،8	21،8	29،3	20،2
المجموع	100	100	100	100

المصدر: **Synthèse du bilan écenemique et secial:Op.Cit , p. 9**

وأعتقد أنني لست بحاجة الى شرح هذا الجدول نظرا للوضوع الذي يتميز به ، ولا يخفى على أحد نتائج التحيز لصالح التكوين الرأسمالي الثابت لصالح القطاع المنتج والصناعة على وجه التحديد .

ان الهدف من هذا المبحث هو رسم صورة عامة عن الاطار العام الذي تتطور فيه نفقات الميزانية العامة ، وبالتالي لا يمكن التوسع أكثر من المنوال الذي أتينا عليه وأكتفي بالقول هنا بأن الاقتصاد الجزائري من خلال تجربته في التنمية أصبح في مطلع هذا المخطط الخماسي الثاني يتميز بما يلي :

- ضخامة دور القطاع العام
- النمو المتسارع للاستثمارات
- انخفاض الفعالية الاقتصادية (لاسيما في الانتاج الزراعي)
- تزايد تكلفة برامج الاستثمارات .
- النمو المتزايد للاختلالات ، سواء بين القطاعات أو على مستوى المؤسسات، اذ لم تستطيع هذه الاخيرة الوصول الى مستوى معين من التوازن وهذا رغم الدعم المتزايد من طرف النظام المصرفي واجراءات اعادة الهيكلة التي تطلبت من الميزانية اعتمادات هامة .

لكن الملاحظ أن الاختلال في دواليب الاقتصاد الوطني لا تقتصر على الجانب الاقتصادي فحسب بل شملت أيضا المجالات الاخرى : كالجانب الاجتماعي ، ولعلنا نعطي صورة موجزة عن ذلك من خلال طرق بعض ملامح الاختلال في الهيكل الديمغرافي .

المطلب الخامس : بعض المعطيات عن الهيكل الديمغرافي والتوظيف

لقد سبق أن أشرنا الى أن استراتيجية التنمية أخذت في الحسبان منذ الأول أهداف امتصاص النسبة الكبيرة من البطالة ، وهنا نفضل أولا الاطلاع على الهيكل الديمغرافي لمعرفة تأثيره على طلب الخدمات الاجتماعية التي على النفقات العامة أن تقوم بتلبيتها ، والجدول رقم 19 اللاحق يعطينا صورة عن ذلك .

جــــــدول رقم 19 : الهيكــل الديمغرافــي الجزائري عامي 67 و1983

الفئـــــات	1967		1983	
	العـــدد	٪	العـــدد	٪
فئة (0 – 4)......	2 353800	19،4	3 622 657	17،7
" (5 – 14).....	3 352 200	27،7	5 821 858	28،4
" (15–24).....	1 935 400	16،0	4 075 506	19،9
" (25–39).....	2 130 100	17،6	3 388 048	16،5
" (40–59).....	1 530 000	12،7	2 423 551	11،8
" (60 فأكثر)....	800 500	6،6	1 167 657	5،7
مجمـوع السكان	12 102 000	100	20 499 277	100

المصـــدر: جدول تم تكوينه من : Annuaire statistique de l'Algérie 1966-1967 M.E.F.P

Rapport annuel du plan national 1983,MPAT. 1983

فالهيكل كما نلاحظ يعبر عن دالة للطلب على الخدمات الجماعية تلعب فيها مطالب الشباب الدور الحاسم ، فضلا نلاحظ النسبة الكبيرة للأطفال الذين هم في سن الدراسة (scolarisable) وتزايد هذه النسبة من 27،7٪ سنة 1967 الى 28،4٪ عام 1983 ، كما أن نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن 25 سنة مرتفعة جـــــدا وهي سائرة دوما في هذا الاتجاه (62،8٪ عام 1967 و 66٪ عام 1983) ، " وستمثل هذه النسبة 2/3 عدد السكان في آخر المخطط الخماسي الثاني"[1] أي بنسبة 66،66٪. وهذا الوضع يترجم ضخامة الطلب على الخدمات الجماعية والاجتماعية على وجه الخصوص

Deuxième plan quinquennal (1985-89) : Op. Cit , p. 13 (1)

مثل التربية والتكوين والتأهيل والعناية الصحية والسكن والمرافق المختلفة الضرورية لمواجهة هذه الزيادة السكانية التي ظلّت دوما في حدود 3٪ سنويا أو أكثر .

ان هذا الطابع الشبابي " للسكان الجزائريين تولد عنه أيضا المجيء السنوي لعدد ضخم من طالبي الوظائف وساهم في بقاء نسبة بطالة معتبرة وغير موزعة بشكل متوازن بين القطاعات الاقتصادية المختلفة ، فقد زادت الوظائف في قطاعي الصناعة ، والبناء والأشغال العامة بشكل معبر على حساب القطاعات الأخرى ولا سيما الفلاحة .

ورغم المجهودات المبذولة في التوظيف فان نسبة التوظيف (عدد الوظائف / العدد الاجمالي للسكان) ظلت دون المستوى المطلوب والمقدر في المخططات الانمائية المختلفة ، فقد كانت هذه النسبة 18،2٪ عام 1967 وانتقلت الى 19،8٪ سنة 1978 ، ولكنها لم تزد عن 17،1٪ في آخر المخطط الخماسي الأول (1984)(1) وهذه نسب ضعيفة اذا ما قورنت بتلك الموجودة في الدول المتقدمة والتي قد تتراوح بين 40 و 50٪ .

وهذا الضغط على طلب الوظائف سيزيد في نفس الاتجاه اذ أن عدد السكان النشطين (population active) سيزيد خلال خمسية المخطط الخماسي الثاني بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 4٪ تقريبا ، ومعبرا بالتالي عن طلب اضافي على العمل يفوق 900 000 شخص(2) .

---

(1) نسب محسوبة شخصيا باستعمال المعطيات الواردة في :

- سنتي 1967 و 1978 : Synthèse du bilan économique et social Op.Cit: p. 131

- سنة 1984 : حصيلة المخطط الخماسي (80- 1984) : تدخل وزير التخطيط والتهيئة العمرانية أمام المجلس الشعبي الوطني في نهاية المخطط المذكور ، المجلس الشعبي الوطني ، ص 14 .

(2) Deuxième plan quinquennal : Op. Cit , p. 15

ويحسن بنا أن نذكرها وما دمنا بصدد الحديث عن ضغط الطلب على الوظائف أقول يحسن بنا أن نشير الى ماتمثله عودة المهاجرين المكثفة (من أوروبا وفرنسا بصفة خاصة) في السنوات الاخيرة من عامل هام جدا من عوامل اختلال التوازن بين عرض وطلب مناصب الشغل .

وتساهم الميزانية العامة في الجزائر في توفير مناصب الشغل سنويا بقسط كبير اذ ساهمت مثلا في سنة 1984 بتوفير 000 160 منصب شغل وفي سنة 1985 بـ 000 154 منصب شغل ويتوقع أن يصل ذلك الى 000 170 عام 1986 .

اذن في هذا الاطار المتكامل من المعطيات والاختيارات السياسية والمحددات الاقتصادية والاجتماعية تأخذ عملية دراسة تطور النفقات العامة أبعادها الحقيقية .

فقد لاحظنا أن الاستراتيجية الجزائرية للتنمية قد ارتكزت بصفة أساسية على تكثيف رأس المال الثابت في الصناعات الأساسية ، وبالتالي فان دور المالية العامة (نقصد بذلك الميزانية العامة بشقيها التسييري والتجهيزي) قد أعتبر أساسيا في هذه الاستراتيجية ، وذلك من خلال دورين هامين ، الأول هو تكوين رأس المال البشري بواسطة الاستثمار في الانسان (سنلاحظ حجم الكّتل المالية الضخمة الموجهة للتربية والتكوين والتأهيل . . .) ، والثاني هو بناء الهياكل القاعدية الأساسية لعملية التصنيع والتنمية المتعددة الجوانب بصفة عامة (وذلك عن طريق نفقات ميزانية التجهيز) وهذا ما سنبحثه في الفصول اللاحقة .

ولكن نبدأ أولا بتحديد مقصودنا بالنفقات العامة والنمو الاجمالي لها ووزنها في الناتج المحلي الاجمالي ، وهذا مانعالجه في المبحث الثاني .

المبحث الثاني : النمو الاجمالي للميزانية ومكانتها في الناتج المحلي الاجمالي

نتطرق في هذا المبحث الى مقصودنا بالنفقة العامة من زاويتي المحاسبة الوطنية والتشريع المالي ، ونتعرف على وتائر النمو في الميزانية العامة ، ثم نحسب مدى ارتباط هذا النمو بنمو الناتج المحلي الاجمالي .

المطلب الأول : مقصودنا بالنفقة العامّة

ان دراسة تطور النفقات العامة في الجزائر تقتضي منا وضع اطار محدد لمحتوى النفقة العامة المأخوذة بعين الاعتبار ، وهذا ضروري نظرا للمعنى الفضفاض الذي يعبر عنه مصطلح النفقة العامة في حد ذاته .

وكنا قد وضحنا مفهوم النفقة العامة المعتمد في مقدمة هذا البحث آخذين بعين الاعتبار الثلاث جوانب : الجانب التمويلي ، الجانب المؤسسي ، الجانب المنهجي . كما بينا أن المفهوم المأخوذ في الحسبان هو "المفهوم الضيق" للنفقة العامّة وهذا الاخير - أي المفهوم الضيق - يمكن ابرازه في الجزائر من زاويتين ، زاوية المحاسبة الوطنية ، وزاوية التشريع المالي :

أولا : من زاوية المحاسبة الوطنية :

فالنفقات العامة المقصودة هنا هي نفقات قطاع الادارات العامة المركزية ، وهو قطاع رئيسي ضمن القطاعات المؤسسية في المحاسبة الوطنية ، وهذا القطاع يعبر عن الانتاج غير القابل للاتجار" Production non marchande " ، وهو واجد من القطاعات غير المنتجة في نظام الحسابات الاقتصادية الجزائرية (SCEA) وكذا نظام المحاسبة الوطنية التابع للأمم المتحدة . ان هذا التحديد يهدف الى بيان أهمية النشاط الاقتصادي غير القابل للاتجار ودوره في المجال الاجتماعي ومجال التراكم الرأسمالي .

الا أننا نلاحظ بأن قطاع الادارات العامة يتكون من ثلاث أصناف متمايزة هـــي :
الادارات المركزية ،والادارات المحلية ،وهيئات الضمان الاجتماعي .

وعليه فان الصنفين الاخيرين من الادارات يخرج عن نطاق دراستنا بأعتبار أننا
نهتم فقط بالنفقات العامة التي تدرج في قانون المالية تعبيرا عن الميزانية العامة
للـــــدولـــــة .

ويهدف هذا القطاع بصفة أساسية الى توفير الخدمات الجماعية العامة مثل الخدمات
التي تقدمها المرافق الادارية العامة وخدمات الأمــن ، وخدمات العدل . . . الـــخ
وكذلك الخدمات الفردية المجانية أو شبه المجانية (*) مثل خدمات التعليم وخدمـــات
الصحة وغيرها . . . والخدمات هذه نهائية في معظمها اذ أن هذا القطاع باعتباره
" غير منتج " لا يتوفر على انتاج أو استهلاك وسيطيْن اللّهم الاّ بعض وحدات الادارات
التي لها نشاط انتاجي والتي يمكن حصرها في بعد " الفروع المنتجة للادارات العامـــة "
أو ادماجها في قطاع شبه الشركات (**) ، والمثال الواضح على ذلك : ادارات البريـــد
والمواصلات الخاضعة لخصوصيات الميزانية الملحقة .

ثانيا : من زاوية التشريع المالي

هنا سنحدد اطار النفقات العامة بالاستناد الى القانون الاساسي للمالية العامـة
والذي يعتبره البعض بمثابة الميثاق الذي تستمد منه الاحكام التي تتعلق بمحتوى وطريقة
تنظيم القوانين الماليـــة (1) .

وهذا القانون هو القانون التنظيمي للقوانين المالية loi organique relative aux lois de finance

---

(*) quasi - gratuit

(**) quasi - sociétés

(1) François Bloch-Laine et Pierre De Vogüé: "Le trésor public et le mouvement général des fonds", P.U.F, Paris.1960, p. 50

وفي هذا الشأن نجد أن فراغـاكبيرا تميزت به المالية العامة الجزائرية على امتداد فترة طويلـة جدا (منذ الاستقلال حتى سنة 1984) ، حيث لم يصدر القانون المتعلق بالقوانين المالية الا في 7 جويلية 1984 . وعلى هذا الاساس ظل الاستناد طوال هذه الفترة على القانون التنظيمي الفرنسي الصادر سنة 1959 .

الا أننا نلاحظ هنا أن قانون 1984 المذكور آنفـا جاء متأثرا نوعا ما بقانون 1959 ، وهذا رغم الفارق الزمني والفرق الجوهري في طبيعة وتوجهات وهيكل الاقتصاد الفرنسي في نهاية الخمسينات وطبيعة وتوجهات وهيكل الاقتصاد الجزائري في منتصـف الثمانينـات .

ان سنة 1959 كانت منعطفا هاما بالنسبة للاقتصاد الجزائري اذ بالاضافة الى صدور القانون التنظيمي للمالية العامة المشار اليه فان السلطات الاستعمارية قد انطلقت فيما يسمى بمخطط قسنطينة وأسست صندوق تجهيز وتنمية الجزائر (C.E.D.A) وعهدت اليه بمهمة تنفيذ المخطط المذكـور .

وأذكر هذا لأن قانون 1959 ظل كأحد مصادر القوانين المالية الجزائرية السنويـة كما أن مشاريع المخطط المذكور قد أثرت على توجهات ميزانية التجهيز أثناء فترة الاستقلال كما أن الصندوق المذكور قد تحول عام 1963 الى الصندوق الجزائري للتنمية (*) وكانت مهمته تنفيذ ميزانية التجهيـز .

ويفرق قانون 1984 - تماما مثلما فعل قانون 1959 - بين " الأعباء الدائمة للـدولة " charges permanentes de l'Etat وبين عمليات صندوق الخزينة " Operations de Tresorerie " ونحن هنا لا نهتم بالنوع الثاني من العمليات لأنه لا تعنينا الخزينة العامة بوصفها " صيرفي الدولة " banquier de l'Etat وانما بوصفها تمثل الذمة المالية للدولـة وتعمل على تنفيذ ميزانيتها

(*) تحول هذا الصندوق الى البنك الجزائري للتنمية (B.A.D) عام 1972 .

العامة (في بحثنا هذا نهتم بجانب النفقات فقط) .

وتنص المادة رقم 6 من قانون 7/7/1984 على أن : " الميزانية العامة للدولة تتشكل من الايرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "(1)

ان الطابع النهائي اذن لنفقات ميزانية الدولة تجعلنا نستبعد من مجال دراستنا النفقات العامة ذات الطابع المؤقت ، وفي مقدمتها الاستثمارات المخططة للمؤسسات الاشتراكية والمسيرة ذاتيا والتي تمول بواسطة المساهمات المؤقتة .

كما نستبعد من مجال دراستنا نفقات الحسابات الخاصة نظرا لضآلة المبالغ المرصدة فيها مقارنة بنفقات الميزانية ككل من جهة ، وعدم توفر بيانات ومعلومات عنها من جهة ثانية ، ويؤكد ذلك رأي مديرية الحسابات والاحصائيات الاقتصادية بوزارة التخطيط والتهيئة العمرانية بقولها: " نظرا لعدم تمكننا من الحصول على أية معلومات تتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة العامة فاننا لا نستطيع تقديم أي شيء بشأنها "(2)

بهذا نكون وضحنا الاطار المحدد للنفقات العامة النهائية من زاويتي المحاسبة الوطنية والتشريع المالي ، ونضيف هنا بأن الميزانية الجزائرية تنمو في وسط يتميز بنوع من الخصوصية ، فقد حافظت المالية العامة الجزائرية على الادوات المالية التقليدية (مثل وظائف الخزينة العامة) وأبقت على القواعد الكلاسيكية للميزانية (التأكيد على التوزان الحسابي ، مبدأ السنوية ، طبيعة النفقات المدرجة في الميزانية) ، ولم تغير كثيرا من محتوى القانون الأساسي للقوانين المالية ، هذا من جهة ومن جهة ثانية كنا قد عرفنا في المبحث الأول من هذا الفصل أن الاقتصاد الجزائري قد عمّق دور القطاع العام وتشدد أكثر في اختيار التخطيط .

---

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 28 لسنة 1984 : القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 07/07/1984 والمتضمن القانون التنظيمي المتعلق بالقوانين المالية .

(2) Finances publiques (1979-1982): Decument de travail Annexe: Nete méthede-legique, MPAT, p. 222

اذن ضمن هذا التصور الشامل لإطار تطور النفقات العامة ، وآخذين بعين الاعتبار خصوصيات الميزانية الجزائرية سنتفهم ديناميكية نمو النفقات العامة النهائية ، ونبدأ بمعاينة التطور الاجمالي لها .

المطلب الثاني : النمو الاجمالي للميزانية العامة

تمهيد : ان التحولات الكبيرة التي عرفها الاقتصاد الجزائري من حيث توجهاته وهيكله قد انعكس بدون شك على نمو الميزانية العامة ، لكن هذه الاخيرة تأثرت نوعا ما من الناحية التشريعية والتنظيمية بمرحلة ما قبل 1962 .

وبدون أن نتوغل في الماضي نشير الى أن قانون 20 سبتمبر 1947 والمتضمن القانون التنظيمي للجزائر (loi organique de l'Algérie) والمكمل بمرسوم نوفمبر 1950 أقول دعّم القانون المذكور اعتبار الجزائر بمثابة مجموعة تابعة للوصاية المالية الفرنسية ، ثم كان القانون الأساسي للمالية عام 1959 وكذلك مخطط قسنطينة .

هذا المخطط المذكور نتج عن تطبيقه نوع من تعدد الميزانيات في الجزائر : (1)

فكانت هناك ميزانية المصالح المدنية في الجزائر (أو ميزانية التسيير) وكانت تتضمن النفقات التي تغطيها الايرادات المحلية وحدها ، والميزانية العامة (أي الجزء من الميزانية العامة الفرنسية الخاص بالجزائر) ، ونفقات الميزانيات الفرنسية التي كانت تنفذ مباشرة في الجزائر مثل بعض نفقات وزارات قدماء المحاربين والعدل والمالية . . . الخ ، ونفقات المصالح المدنية المنفذة في الصحراء (ميزانية الصحراء) .

ان أوّل مايمكن تسجيله غداة الاستقلال هو توحيد الشمال والجنوب في ميزانية واحدة وهذه الميزانية ظلت متأثرة بالتقاليد (ميزانية تسيير وميزانية تجهيز) ، وهذا الأن ثقل

(1) J.Wolff: " Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965", in: Revue de Sciences Financières, Année 1967, p. 212 et suivantes.

الماضي كبير وليست عملية التخلص منه بالأمر السهل والسريع.

وعلى أية حال فاننا لانعطي أية أهمية هنا لحجم النفقات لهذه الفترة لأننا نعتبر الميزانية قبل كل شيء برنامج عمل لايمكن عزله عن المعطيات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسة ، وعليه فاننا نمر مباشرة الى مرحلة مابعد الاستقلال .

النمو الاجمالي منذ 1963

سنقوم بمعاينة مدى التطور الذي حدث في الميزانية العامة على المدى الطويل أي منذ 1963 حتى يومنا هذا ، مع الاكتفاء بايراد الصنفين المتمايزين لها (التسيير والتجهيز) دون التعرض للتطور الهيكلي الدقيق لها ، ويتضح ذلك من خلال الجدول 20 (ص. 134)

ان أول مانلاحظه هو النمو المتزايد والمستمر لكتلة الميزانية على امتداد الفترة المبينة ، فقد تضاعفت مجموع النفقات بحوالي 48 مرة من 1963 الى 1986 [1] وسجلت معدل نمو سنوي متوسط يساوي 18،3 ٪ ، وهذا النمو يبين وللوهلة الأولى مدى التزايد في حجم الخدمات العامة التي تغطيها الدولة ، وكبر حجم الموارد المالية العامة المخصصة لذلك .

ان فهمنا لهذا التطور ضمن استراتيجية التنمية التي عرضنا بعض جوانبها ، أقول بأن هذا الفهم يقودنا الى القول من الآن بأن الميزانية في تطورها قد عكست حدود التنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والادارية على الترتيب ، كما أن هذا القول يتأكد أكثر حينما نلاحظ بأن درجة النمو قد اختلفت من نفقات التسيير الى نفقات التجهيز داخل التطور العام للميزانية (أنظر الشكل رقم 3 الذي يوضح معدل النمو الكبير في ميزانية التجهيز مقارنة بميزانية التسيير بالصفحة 135).

---

(1) نشير هنا الى انخفاض النفقات العامة لعام 86 مقارنة بعام 85 وذلك اذا أخذنا بعين الاعتبار قانون المالية المكمل لعام 86 حيث خفضت النفقات الى 104500 مليون دينار فقط منها 59500 لميزانية التسيير و 45000 لميزانية التجهيز (أنظر قانون المالية المكمل لعام 1986) .

جـــــدول رقم 20 :

تطـور الميزانية الجـزائرية خـلال الفترة (1963 - 1986)

الوحدة : مليون دينار

السنة	التسيير	التجهيز	الميزانية العامة	السنة	التسيير	التجهيز	الميزانية العامة
1963	2237	433	2670	1975	12344	5412	17756
1964	2070	741	2811	1976	13170	6947	20117
1965	2757	491	3248	1977	15281	10191	25472
1966	2845	954	3799	1978	17575	12531	30106
1967	3398	819	4217	1979	20090	13425	33515
1968	3404	1247	4651	1980	26789	17227	44016
1969	3576	1976	5552	1981	34204	23450	57654
1970	2453	1623	5876	1982	37994	34449	72443
1971	4687	2254	6941	1983	44380	41252	85632
1972	5365	2832	8197	*1984	69709	46026	115735
1973	6270	3715	9985	*1985	64186	52800	116986
1974	9496	4002	13498	*1986	67000	61000	128000

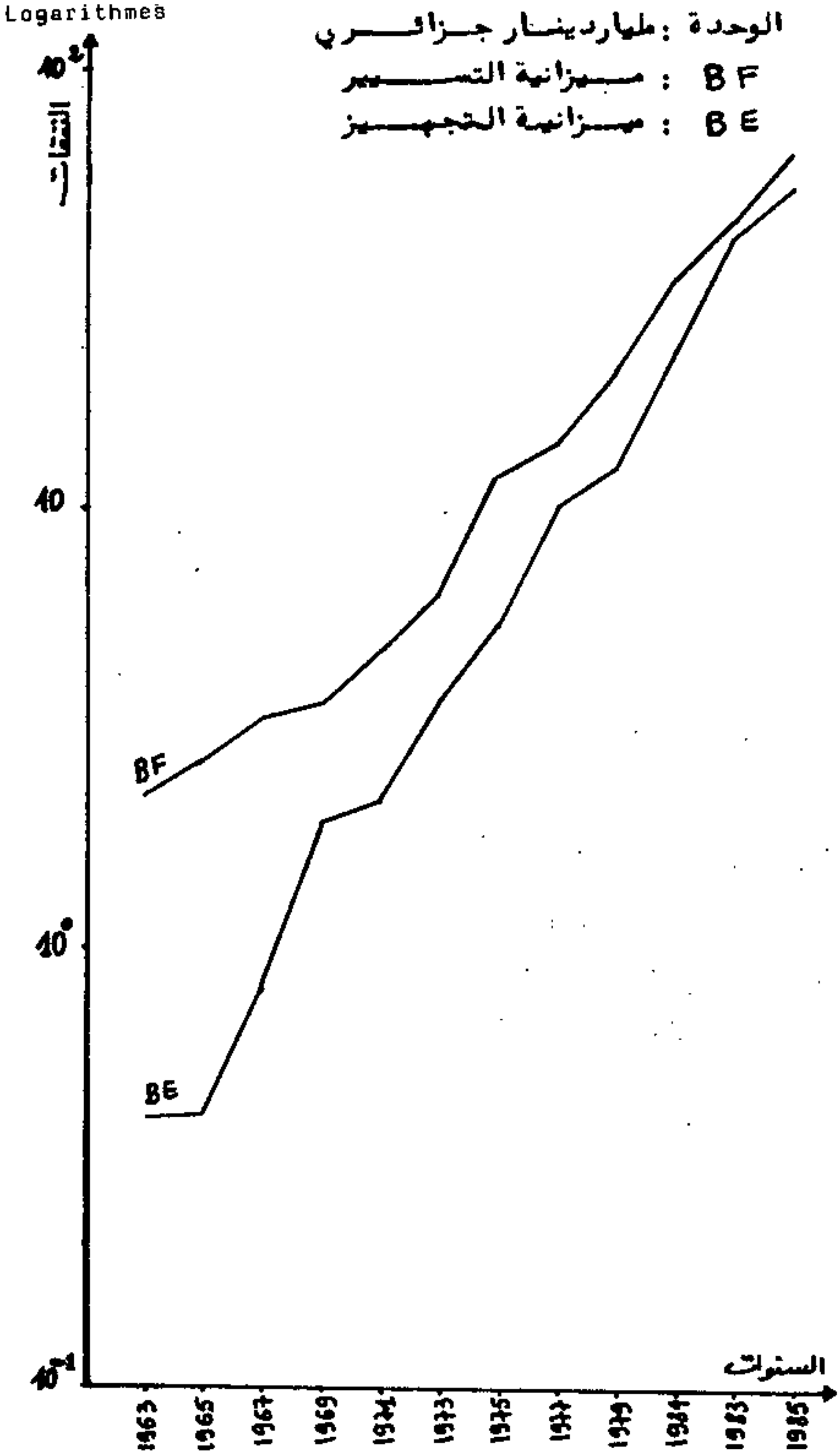
* توقعات قانون المالية

المصادر :

- Annuaire Statistique de l'Algérie, MPAT
- Statistique Financières, MPAT
- L'Algérie en quelques chiffres, MPAT
- Journal Officiel de la République Algérienne.

شكل رقم 3

رسم بياني نصف لوغا رتمي يبين
تطور ميزانيتي التسيير والتجهيز



لقد تضاعفت نفقات التسيير بمايقرب من 30مرة فقط خلال الفترة (1963-1986) أي بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 9، 15٪ بينما تزايدت نفقات التجهيز بأكثر من 140مرة مسجلة معدل نموسنوي متوسط يساوي 24٪ خلال الفترة نفسها.

ان تخصيص النفقات في هيكل الميزانية يعكس الاتجاه المتزايد لأولوية الانفاق الاستثماري على الانفاق الجاري، حيث كانت ميزانية التجهيز تشكل 2، 16٪ من مجموع الميزانية عام 1963 وقفزت الى 40٪ عام 1979 لتصل الى 6، 47٪ في عام 1986 (1) (43٪ اذا أخذنا في الحسبان التخفيضات التي وقعت بواسطة قانون المالية التكميلي لعام 1986).

ونفسر هذا الوضع بارادة اشراك الميزانية العامة في تنفيذ مشاريع الخطط الانمائية عن طريق المساهمة في بناء الاساس الاقتصادي والأساس الاجتماعي لاستراتيجية التنمية، الا أننا نلاحظ عدم امكانية السيطرة على نمو النفقات التسييرية (الجارية) اذ وصل معدل نموها السنوي المتوسط 9، 15٪ من 1963 الى 1986 وهذا رغم سياسة التقشف بالنسبة لهذا النوع من النفقات، فقد كان الهدف دائما أن لا تزيد ميزانية التسيير سنويا عن 10٪ (2) وهذا بهدف توجيه الجزء الأكبر من ادخارات الميزانية الى تمويل التجهيز وبناء الهياكل الاساسية، وعموما يمكن تفسير عدم التحكم في النفقات الجارية في المستوى المرغوب بالضعف في المستوى التنظيمي ومجهودات تطوير الهياكل الادارية وغياب الترشيد في هذا النوع من الانفاق وسياسة التوظيف المرنة في قطاع الادارات العامة التي ضخمت عنصر العمل

---

(1) نلاحظ هنا أن الميزانية الجزائرية قد ضربت رقما قياسيا في نسبة النفقات الرأسمالية ضمن الهيكل العام للميزانية وهذا مقارنة ببعض الدول التابعة للاقتصاديات النامية واقتصاديات السوق (أنظر تأثير درجة النمو الاقتصادي على هيكل النفقات: الجدول رقم 13).

(2) في بعض الاحيان قد يقترح وزير المالية تخفيض بعض أنواع النفقات مثل: عتاد وأثاث المكاتب أنظر مثلا:

Note méthodologique relative à la préparation du Budget de l'état pour 1981, Ministère des finances, Janvier 1980.

في دالة الانتاج لهذا القطــاع.

على أية حال فان هذا النمو الكبير للميزانية الجزائرية لا يعبر بالضرورة عن نفس المستوى من الحاجات العامة المشبعة اذ أنّ الارقام السابق ايرادها تعتبر أرقاما جارية ومن المفضل أن نعاين حجم الاستفادة من خدمات الانفاق العام بدلالة الأسعار الثابتة، ولكن ذلك يتطلب استخدام الأرقام القياسية للأسعار ، وفي ظل قيد عدم توفر هذه الأخيرة فاننا نستخدم مقدار مايحصل عليه الفرد الواحد من هذه النفقات لملاحظة مدى الاستفادة من خدمات النفقات العامة .

تطـــور نصيب الفرد الجزائري من خدمات الانفاق العام .

في الاقتصاديات النامية عموما لا يجب اغفال العامل الديمغرافي لا سيما عند الحديث عن تلبية الحاجات العامة، والتزايد السكاني في حد ذاته قد يعتبر سببا ظاهريا لنمو النفقات العامة ، وبناء على ذلك كونّا الجدول رقم 21 الذي يوضح نمو استفادة الفرد الجزائري من النفقات العامة المدرجة في ميزانية الدولة .

نلاحظ أنه رغم الميل الطبيعي للتزايد بالنسبة لعدد السكان (ومن هذه الزاوية لا يعتبر سببا ظاهريا لنمو النفقات) الا أن ذلك قد يضخم ظاهريا مستوى الخدمات العامة المقدمة والمقارنة هنا تكون معبرة أكثر لو توفر لدينا تطور نصيب الفرد بالاسعار الثابتة . ورغم كل هذا فان المقارنة بين الجدولين 20 و 21 تعطينا فكرة واضحة عن مدى تأثير العامل السكاني .

فعلى امتداد العشرين سنة مثلا (1963- 1983) تزايد حجم النفقات بـ 32 ضعف على أساس معدل نمو سنوي متوسط يساوي 9 ، 18 % بينما لم يتضاعف نصيب الفرد الجزائري سوى بـ 6 ، 17 مرة وبمعدل نمو سنوي متوسط في حدود 4 ، 15 % خلال نفس الفترة .

ومن جهة أخرى يتضح بأنه رغم تحقق الزيادة في نصيب الفرد من النفقات الاجمالية من سنة الى أخرى على امتداد الفترة المذكورة ، الا أن نصيبه من النفقات التسييرية والتجهيزية

جـــــــــدول رقم 21

تطـورنصيب الفرد مـن النفقـات مـن 1963 حـتى 1983

الوحدة: 1000 دينار

السنة	التسيير	التجهيز	الميزانية العامة	السنة	التسيير	التجهيز	الميزانية العامة
1963	0،20	0،04	0،24	1975	0،77	0،33	1،10
1964	0،18	0،07	0،25	1976	0،79	0،43	1،22
1965	0،24	0،04	0،28	1977	0،89	0،60	1،49
1966	0،24	0،08	0،32	1978	0،99	0،71	1،70
1967	0،28	0،05	0،33	1979	1،12	0،75	1،87
1968	0،26	0،10	0،36	1980	1،45	0،94	2،39
1969	0،26	0،15	0،41	1981	1،80	1،24	3،04
1970	0،30	0،13	0،43	1982	1،94	1،76	3،70
1971	0،33	0،15	0،48	1983	2،16	2،08	4،24
1972	0،37	0،19	0،56	-	-	-	-
1973	0،41	0،25	0،66	-	-	-	-
1974	0،61	0،25	0،86	-	-	-	-

المصـدر: حسابات شخصية(*) أنطلاقا من المصادر:

- Annuaire statistique de l'Algérie, MPAT
- L'Algérie en quelques chiffres, MPAT
- Rapport du deuxième plan quinquennal: Op. Cit

(*) وذلك بقسمة مقـدار النفقات على عدد السكان.

لم يتخذ نفس الاتجاه في كل الأحوال، فقد سجل زيادة تارة وانخفاضا تارة أخرى وثباتا في بعض الاحيان خلال الفترة (1963- 1969) بالنسبة لميزانية التسيير وخلال سنوات (1964 - 1974) بالنسبة لميزانية التجهيز .

ومما يؤكد أيضا النمو غير المطلق لخدمات الانفاق تلك الزيادات المستمرة في المستوى العام للاسعار، ومن المفروض أن نربط نمو حصة الفرد من النفقات العامة بتطور الرقم القياسي للأسعار خلال الفترة المدروسة ، الاّ أننا في ظل عدم توفر ذلك فاننا نكتفي بالاشارة الى نسبة التضخم وتأثيرها على الحصة الحقيقية للفرد الجزائري من خدمات الانفاق العام .

فقد كان النمو السنوي المتوسط للأسعار 11٪ خلال الفترة (1968- 1973) و5،14٪ خلال سنوات (1974- 1977) و 24٪ خلال المدة (1978- 1980)[1] بينما كنا قد عرفنا قبل قليل أن نصيب الفرد الجزائري من نفقات الميزانية قد زاد بواقع معدل نمو سنوي متوسط لا يتعدى حدود 4،15٪ خلال سنوات (1963- 1983) وهذا بالاسعار الجارية ، مما يبين النمو المتواضع لمدى استفادة الفرد الجزائري من خدمات انفاق الميزانية العامة .

المطلب الثالث : الميزانية في الناتج المحلي الاجمالي

ومن الوسائل التي تساعدنا على تتبع تطور حجم الخدمات العامة المقدمة بواسطة قناة الميزانية العامة أيضا تقصي تطور نسبة النفقات الى الناتج المحلي الاجمالي ، وفي ذلك تخفيف أيضا من حدة تأثير التضخم على تطور حجم الانفاق العام .

وقد جرت العادة أن يتم التعبير عن مدى تدخل الدولة بواسطة نسبة النفقات العامة الى الناتج القومي ، وهذا في اقتصاديات السّوق ، الاّ أننا هنا ننبه الى محدودية

(1) Hamid Bali : "L'Inflation Algérienne", thèse d'Etat: Sciences Economiques, Université d'Alger, Juin.1981, p. 193

هذا المقياس لتقدير حجم تدخل الدولة في اقتصاد كالاقتصاد الجزائري الذي تعتبر فيه الميزانية تعبيراً عن واحد فقط من القطاعات التي تسيطر عليها الدولة (أوضحنا سابقا أنه قطاع الادارات العامة من وجهة نظر المحاسبة الوطنية) .

ان الناتج المحلي الاجمالي من زاوية الانفاق (Optique - dépense) ماهو الأمجموع الاستهلاك النهائي ومجموع التراكم الاجمالي للاموال الثابتة والتغير في المخزون مضافا الى ذلك قيمة الصادرات مع طرح قيمة الواردات (أي زائداصافي التعامل مع العالم الخارجي) ، فالنفقات العامة اذن أحد مكونات الناتج ، فما مقدار وزنها فيه ؟

أولا : نسبة الميزانية في الناتج

وفي هذه الحالة نفضل استعمال نسبة الميزانية العامة في الناتج بدلا من استخدام مصطلح نسبة النفقات العامة في الناتج ، وذلك لأن المصطلح الأول يعبر عن الاطار الضيق المحدود الذي نبحث فيه بينما يقتضي استعمال المصطلح الثاني أن نأخذ بعين الاعتبار كل النفقات العامة مثل الاستثمارات المخططة للمؤسسات الوطنية وباقي النفقات المؤقتة (أو بالتعبير الأصح النفقات خارج الميزانية) وكذلك نفقات المجموعات المحلية وأيضا كل النفقات العامة الأخرى على اختلاف صورها والتي لاتندرج تحت هذه البنود المذكورة.

ان معرفة نسبة الميزانية في الناتج القومي ضروري ، وهذا نظرا لخضوع تطور الميزانية لمستوى تطور الناتج اذ أن الميزانية العامة سواء بوصفها استهلاكا نهائيا أو بكونها انفاقا رأسماليا تعتبر من المكونات الاساسية للناتج نفسه .

وخلال عشرين سنة كان تطور نسبة الميزانية في الناتج معبرا ، فقد انتقلت هذه النسبة من 3،20٪ سنة 1963 الى 9،36٪ سنة 1983 (*) (أنظر الجدول رقم 22) .

(*) أما اذا نسبنا الميزانية العامة الى الناتج المحلي الاجمالي فاننا نجدها قفزت من 8،23٪ عام 1963 الى 3،42٪ سنة 1983

جـــــــدول رقـم 22

تطــورنسبة الميزانية العـامـة في الناتج المحلي الاجمالـي

(1983 - 1963)

الوحدة مليار دينار جزائري

السنة	الناتــج	الميزانية	النسبة (%)	السنــة	الناتـــج	الميزانية	النسبة (%)
1963	13،13	2،67	20،3	1974	52،43	13،49	25،7
1964	14،10	2،81	19،9	1975	56،71	17،75	31،2
1965	15،24	3،24	21،2	1976	67،97	20،11	29،5
1966	14،69	3،79	25،7	1977	81،44	25،47	31،2
1967	16،23	4،21	25،9	1978	102،04	30،10	29،4
1968	18،74	4،65	24،8	1979	124،61	33،51	26،8
1969	21،04	5،55	26،3	1980	157،41	44،01	27،9
1970	24،07	5،87	24،3	1981	191،80	57،65	30
1971	24،92	6،94	27،8	1982	208،70	72،44	34،7
1972	30،41	8،19	26،9	1983	231،90	85،63	36،9
1973	34،59	9،98	28،8	—	—	—	—

المصادر: الناتج من 1963 حتى 1980 : Comptes économiques, MPAT

من 1981 حتى 1983 : L'Algerie en quelques chiffres, M.P.A.T

الميزانية: نفس مصادر الجـدول رقم 20.

فالزيادة في هذه النسبة لم تكن بشكل مستمر طوال الفترة المذكورة اذ عرفت انخفاضا في عدة فترات ، ولو أن الاتجاه العام هو التزايد بحيث أن معدل النمو السنوي المتوسط من 1963 الى 1983 كان قد تجاوز قليلا نسبة 3 % .

ان العلاقة بين تطور الناتج المحلي الاجمالي ونفقات الميزانية يمكن ايضاحها أيضا من خلال معامل الارتباط ومعادلة الارتباط بين هذين المؤشرين ، فبعد اجراء الحسابات تبين أن معامل الارتباط بين هذين المتغيرين هو :

$$r_{YG} = 0,9895$$

مما يدل أن هناك ارتباطا قويا بين نمو كل من الناتج القومي والميزانية العامة أي أن العلاقة بينهما من الشكل الخطي : $G = a_0 + a_1 Y$

على أساس أن G تمثل النفقات العامة المدرجة في الميزانية ، وأن Y تعبر عن الناتج المحلي الاجمالي لدينا $a_0 = -1,793$ ، $a_1 = 0,339$

وعليه تكون صيغة العلاقة بين تطور كل من الناتج المحلي الاجمالي والميزانية العامة للفترة (1963 - 1983) هي :

$$G = 0,34Y - 1,79$$

وهي تمثل معادلة انحدار خطي بسيط (أنظر الشكل رقم 4) ، ونستنتج منها أن الميل الحدي للانفاق من خلال الميزانية هو 0,34 [1] وهذا بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي وبتعبير آخر فان زيادة هذا الأخير بوحدة واحدة (دينار واحد) ينتج عنه زيادة في نفقات الميزانية بقيمة 0,34 وحدة (دينار) .

وهذا يبين أهمية الميزانية العامة في هيكل الاقتصاد الوطني رغم أننا نعرف الصور

(1) هذا الميل ما هو الا المشتقة الاولى للتابع G (النفقات) بالنسبة للمتغير Y (الناتج) .

- شكل رقم 4 -

الإرتباط بين تطور كل من الميزانية العامة والناتج المحلي الإجمالي

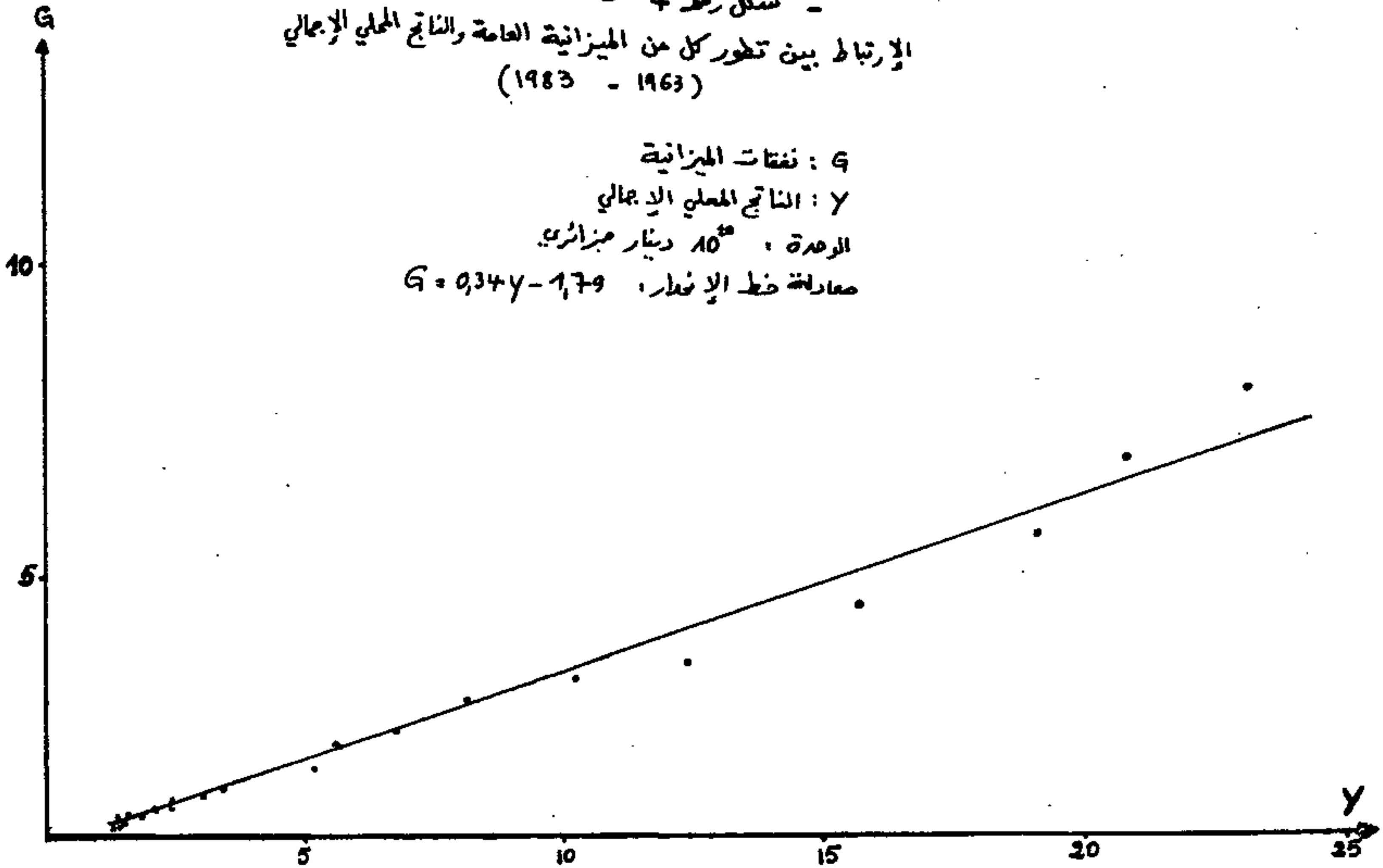
(1983 - 1963)

G : نفقات الميزانية

Y : الناتج المحلي الإجمالي

الوحدة : 10^{9} دينار جزائري

معادلة خط الإنحدار : G = 0,34 Y - 1,79



المختلفة الاخرى التي تتجسد فيها تدخلات الدولة في الميادين الاقتصادية وغير الاقتصادية وهذا خارج الميزانية .

ثانيا : مرونة الميزانية بالنسبة للناتج

ويمكن التعبير عن وزن الميزانية في الناتج أيضا من خلال درجة المرونة بحيث تكون هذه الاخيرة دليلا على مدى تطور الميزانية بالنسبة الى تطور الناتج ، ودائما خلال الفترة (1963 - 1983) كانت درجة مرونة الميزانية الى الناتج المحلي الاجمالي مساوية الى 1،86 .وزيادة درجة المرونة هنا عن الواحد الصحيح تدل على أن الزيادة النسبية في النفقات من 1963 الى 1983 كانت أكبر من الزيادة النسبية في الناتج ، وهذا يفسر النمو الكبير والمضطرد لحجم الطلب على الخدمات الجماعية المشبعة من قناة الميزانية العامة .

ان هذا التحليل العام لتطور الميزانية في الناتج لا يعطينا سوى نظرة عامة ، وهي وان كانت ضرورة الا أنها غير كافية للوقوف على ديناميكية النمو في هيكل الميزانية العامة وعلاقة ذلك بتوجهات التخطيط ضمن استراتيجية التنمية ، فقد كانت درجة المرونة بالنسبة للناتج مختلفة من ميزانية التسيير الى ميزانية التجهيز حيث كانت بالنسبة للاولى 1،13 وبالنسبة للثانية 5،65 وهذا خلال الفترة (1963 - 1983).

في نهاية هذا الفصل يتبين أنه بالرغم من اقتصارنا على نوع محدد من النفقات العامة (النفقات العامة النهائية المدرجة في الميزانية العامة) فان ذلك لم يمنع من تسجيل النمو الكبير لها منذ الاستقلال . وهذا سواء بالنظر اليها بصفة مطلقة أو بنسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي أو من خلال احتساب درجة مرونتها بالنسبة لهذا الناتج . واذا كان النمو متوسطا وعاديا بالنسبة لميزانية التسيير فان الأمر لم يكن كذلك بالنسبة الى ميزانية التجهيز ، وهذا يعكس بالفعل استراتيجية التنمية التي أوضحنا في المبحث الأول أنها ركزت على أهمية الانفاق الاستثماري (فلاحظ أن مرونة ميزانية التجهيز هي 6،5) باعتباره انفاقا منتجا وذلك على حساب الضغط ما أمكن على الانفاق الجاري

نظرا لكونه غير منتج (مرونة ميزانية التسيير تساوي 1،13) ولوأن التحكم في نموالنوع الأخيرمن النفقات لم يصل أبدا للحد المرغوب فيه طوال الفترة الزمنية المشاراليها ،الأأن بيان دور الميزانية العامة في تنفيذ الاستراتجية المذكورة يقتضي دراسة تحليلية لهيكلها وهو مانقوم به ابتداء من الفصل الموالي حيث نبحث بعدها الاجتماعي خلال فترة زمنية محددة .

الفصل الثاني

البعد الاجتماعي للميزانية العامة

مــــدخــل

سنقوم في هذا الفصل بتحليل تطور الميزانية من خلال ابراز وتاثير النمو التي عرفتها الوظائف الأساسية خلال الفترة الزمنية الممتدة من عام 1966 الى عام 1982.

وفي نظرنا تعتبر هذه الفترة التي تمتد على مدى 16 سنة كافية لاظهار ديناميكية النمو للميزانية وعلاقة ذلك بالتوجيهات الاساسية في المجالات الاقتصادية والادارية. وقد تميزت الفترة المذكورة بعمق التحولات التي عرفها الاقتصاد الجزائري؛ توضح نموذج التنمية، توسيع وتدعم القطاع العام، تكثيف الاستثمارات، تزايد توفر الموارد المالية من قطاع المحروقات، تسارع النمو الديمغرافي ... الخ. وهكذا يمثل عام 1966 السنة التي سبقت دخول الاقتصاد الجزائري تجربة التخطيط عام 1967، أما سنة 1982 فوقفنا عندها لأسباب تقنية بحتة، وهي عدم توفر احصائيات عن الميزانية العامة مفصلة ومعالجة بالطريقة التي تصلح كمادة أولية لنوعية التحليل المعتمدة، وهذا منذ ذلك التاريخ، أي عام 1982.(*)

ان تقصي ديناميكية نمو النفقات يتطلب تصنيفها حسب الوظائف التي صرفت من أجل القيام بها وليس بناء على الوحدات الادارية التي صرفت تحت وصايتها وهذا لأن تصنيف النفقات حسب الوزارات خاضع لهيكل السلطة، ولا يعكس بالضرورة المجهودات المبذولة في تحقيق أهداف معينة اذ أن اعتمادات هدف واحد قد تكون مسجلة في عدة وزارات، ونعتمد في ذلك على الانفاق الفعلي وليس المقدر، وهكذا فان النفقات كما ترد في قانون المالية لا تفي بالمطلوب في هذا المقام.

(*) توقفت نشرة الاحصائيات المالية " Statistiques Financières " عن الصدور منذ 1978، وقد استطعنا تغطية السنوات من 1979 حتى 1982 عن طريق نقل الاحصائيات مباشرة من مديرية الاحصائيات (قسم الاحصائيات المالية بوزارة التخطيط)، ولم يتم تحضير أي احصائيات مفصلة أخرى منذ 1982 وحتى كتابة هذه السطور.

ان تصنيف النفقات بالشكل الدقيق الذي وضحناه أعلاه ، أي بناء على أهداف وظائف هذه النفقات ، ان هذا التصنيف تضطلع بمهمته مديرية الاحصائيات الاقتصادية بوزارة التخطيط والتهيئة العمرانية ، بحيث أنه قبل أن تصل البيانات المتعلقة بالنفقات إلى المديرية المذكورة تكون قد مرت بعدة مراحل : اذ تصل البيانات المتعلقة بالاعتمادات المستهلكة (crédits consommés) تباعا من الخزانات العامة على مستوى الولايات بكامل التراب الوطني الى الخزينة العامة الرئيسية (trésor Principal) بالجزائر العاصمة التي تضطلع بمهمة جمع وحوصلة هذه الاحصائيات ومعالجتها في وحدة الاعلام الآلي التابعة لها ، بحيث تخرج هذه البيانات في صورة مفصلة جدّا في أوراق خاصة (listing) وباعداد ضخمة جدّا .

تحول هذه المادة الاولية الى المديرية العامة للخزينة بوزارة المالية ومنها الى مديرية الحسابات والاحصائيات الاقتصادية بوزارة التخطيط ، وهناك تتم معالجة هذه المعطيات وتصنيفها بالشكل الذي يسمح لنا باستخدامه لدراسة الوظائف الأساسية للميزانية (*) .

وبعد حساب معدلات النمو النسبي للثلاث وظائف المذكورة خلال الفترة المعنية ، وجدنا أن الوظيفة الاجتماعية قد لعبت دورا حاسما في نمو النفقات ، وعليه سنعالج البعد الاجتماعي للميزانية من خلال الاربع مباحث التالية :

المبحث الأول : تطور الهيكل الوظيفي للميزانية العامة .

المبحث الثاني : تكوين رأس المال البشري .

المبحث الثالث : الميزانية والتوزيع الأولي للدخول

المبحث الرابع : التحويلات الاجتماعية وحدود مساهمتها في اعادة التوزيع

(*) بمعنى آخر : على مستوى مديرية الحسابات والاحصائيات يتم المرور من التصنيف الاداري (حسب الوزارات) والتنظيمي (أي حسب العناوين titres والأقسام Parties والأبواب chapitres) الى التصنيف الوظيفي الهام في التحليل الاقتصادي الذي نقوم به .

المبحث الأول : تطور الهيكل الوظيفي للميزانية

وفقا للمدخل السابق لا نرى أي ضرورة للالتزام بالتحليل على أساس الثمانية وظائف التي توزع عليها النفقات في النشرات الاحصائية الصادرة عن وزارة التخطيط ـ كما ذكرنا سابقا ـ وذلك لأن هدفنا هو بيان الاتجاهات العامة للنمو من خلال الوظائف الاساسية ،ونقصد بها الوظائف الثلاث ؛ الاقتصادية والاجتماعية والادارية .

وأهم بنود الوظيفة الأخيرة هي النفقات المتعلقة بالادارة العامة والشؤون الخارجية والنظام والأمن العام والبحث العلمي ذو الطابع العام والدفاع الوطني ، وأهم بنود الوظيفة الاجتماعية هي تلك النفقات المتعلقة بالتعليم على جميع مستوياته وانواعه (عام ـ تقني ـ مهني) والصحة والضمان الاجتماعي والعناية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية المختلفة والسكن والنظافة العامة وغيرها ، أما الوظيفة الاقتصادية فتضم كل النفقات المتعلقة بالمجالات الاقتصادية البحتة مثل الفلاحة والصيد البحري والصناعات المختلفة والاشغال العامة والبناء والكهرباء والغاز والماء والطرق والمواني والمطارات والنقل باختلاف وسائله (جوي، بحري، برّي) والاتصالات السلكية واللاسلكية والسياحة والتجارة .

ويعطينا الملحق رقم 1 تطور مبالغ النفقات العامة المخصصة للوظائف الثلاثة المذكورة في الميزانية العامة وذلك من 1966 حتى 1982 (*)، وخلال الفترة هذه لم تعرف النفقات المخصصة للوظائف الثلاث مستوى واحدا من النمو ونوضح ذلك من خلال الجدول 23

(*) نلاحظ غياب المعطيات بالنسبة لسنتي 1967 و1968 وهذا راجع الى عدم وجود التصنيف الذي نعتمده بالنسبة للنفقات النهائية المدرجة في الميزانية (والممولة من الميزانية Dépenses financées sur budget) اذ التصنيف المذكور أخذ بعين الاعتبار النفقات الممولة من الميزانية والنفقات غير الممولة من الميزانية دون فصل بينهما، وكذلك الحال بالنسبة لسنتي 1972و1978 نظرا لخلو كل النشرات الاحصائية من تصنيف نفقات التجهيز وظيفيا في هاتين السنتين .

جـــــــدول رقـم 23

متوسط معدل النمو السنوي للوظائف الأساسية في الميزانية الجزائرية خلال الفترة (1966-1982)

بيـــــان	النسبـــة
الوظيفة الادارية	٪ 16،54
الوظيفة الاجتماعية......	٪ 21،96
الوظيفة الاقتصادية.....	٪ 18،49
الدين العـــام	٪ 26،28
نفقـــات مختلفة........	٪ 25،27
مجموع الميزانية العامة	٪ 20،23

المصدر: نسب حسبت شخصيا بناء على معطيات الملحق رقم 1

ويتبين من الجدول أعلاه أن الوظيفة الاجتماعية عرفت أكبر معدل نمو سنوي متوسط (21،96 ٪) مقارنة بالوظيفتين الأخريين (18،49 ٪ بالنسبة للاقتصادية و 16،54 ٪ بالنسبة للادارية) .

أما النسبة المرتفعة لنمو الدين العام (26،28 ٪) فتعبر عن مديونية الدولة جزئيا [1]، والنمو الكبير لهذا البند يبين التوسع في اللجوء الى القروض الخارجية لتمويل الاستثمارات التي اعتمدت تكنولوجيا عالية ومكلفة جدا ولا سيما في الفترة المعنية (هي فترة تميزت بتكثيف رأس المال الثابت بناء على أهداف سياسة الاستثمار في المخطط الثلاثي والرباعيين المتعاقبين على وجه الخصوص) .

(1) نقول جزئيا لأن بند الدين العام في الميزانية لا يمثل سوى المبالغ المخصصة لخدمة هذا الدين (أي يتضمن الفوائد فقط) ، أما أصل الدين فلا وجود له في هذا البند .

أما بند النفقات المختلفة والذي سجل هو الآخر نسبة نمو سنوية كبيرة (27 ، 25٪) فيرجع الى كبر حجم الاعتمادات المخصصة لمواجهة النفقات غير المتوقعة ، ونمو النفقات المخصصة لدعم الاسعار والتي تمثل جزء لا بأس به من هذه النفقات المشتركة ، وخاصة اذا عرفنا أن صندوق "تعويض" الاسعار (أو أموال تعويض الاسعار) لم يبدأ مفعوله الفعلي الا مع سنة 1983 [(1)]. وهذا الصندوق يمثل تخفيفا مباشرا عن الميزانية العامة في مجال اعانات دعم الاسعار اذ أن الصندوق المذكور يمول عن طريق الرسوم التي تفرض على السلع المعمرة والتي تكون عادة سلعا كمالية .

أما اذا عدنا الى الوظائف الثلاث الاساسية وقارنا متوسط نموها السنوي مع نظيره المسجل في الميزانية ككل فاننا نجد أن الوظيفة الاجتماعية وحدها قد نمت بمعدل سنوي يفوق ذلك المسجل في الميزانية بينما لم تستطيع الوظيفتين الاخريين الوصول حتى الى مستوى نمو الميزانية العامة الذي كان في حدود 23 ، 20٪ سنويا [(2)] .

المطلب الأول : أثر النمو النسبي لكل وظيفة

ومع أن معدلات النمو السنوية ذات دلالة كبيرة الا أننا هنا نلاحظ شيئا هاما بشأنها ، وهو عدم وجود علاقة أو ارتباط بالضرورة بين معدلات النمو هذه وبين أثر النمو النسبي الخاص بكل وظيفة (أو كل بند) على مجموع نفقات الميزانية . وهذه الملاحظة من الأهمية بمكان ، اذ يجب معرفة مدى مساهمة كل وظيفة في النمو الاجمالي للميزانية على امتداد الفترة المدروسة . ويتم ذلك بأخذ بعين الاعتبار الأهمية النسبية للنفقات المخصصة لكل وظيفة ضمن المبلغ الاجمالي للنفقات.

---

(1) وان كان الصندوق المذكور (fonds de compensation des prix) قد أنشئ بموجب مرسوم 11 مارس 1982 .

(2) من المهم أن نلاحظ أن هنا أن الوظيفة الادارية وحدها قد سجلت متوسط معدل نمو سنوي يقل عن ذلك المسجل بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي والذي كان 04 ، 19٪ خلال الفترة المعنية (بالاسعار الجارية) .

ووصولا الى ذلك نأخذ في الحسبان مستويين للنفقات : مستوى فعلي (أي مستوى مشاهد (*)) ومستوى تقديري (أي متوقع) (**) ، ومستخدمين متوسطات معدلات النمو السنوية التي حسبناها سابقا ، بحيث يتم ذلك وفق الخطوات التالية :

G : مستوى النفقات المشاهد (الفعلي)

G' : مستوى النفقات المقدر (المتوقع)

i : الوظيفة الواحدة (أو البند الواحد) من مجموع النفقات في سنة معينة

t : متوسط معدل النمو السنوي لمجموع النفقات على امتداد الفترة المدروسة (1966- 1982) .

t_i : متوسط معدل النمو السنوي الخاصة بالوظيفة i (أو البند i) على امتداد نفس الفترة (1966- 1982)

0 : هي السنة الاولى من الفترة أي 1966

n : هي السنة النهائية من الفترة أي 1982 .

فيكون لدينا

G_0 : تعبر عن المبلغ الفعلي لمجموع النفقات في السنة 0 ، بحيث يمكن أن نكتب :

$$G_0 = \sum G_{i0}$$

G'_n : تعبر عن المبلغ المتوقع لمجموع النفقات في السنة n ، بحيث يمكن أن نكتب :

$$G'_n = \sum_i G'_{i0}$$

$$G'_n = G_0(1+t)^n$$

$$G'_n = \sum G_{i0}(1+t)^n$$

G'_{in} : تعبر عن المبلغ المتوقع لنفقات الوظيفة i في السنة n ، على أساس أن :

$$G'_{in} = G_{i0}(1+t_i)^n$$

(*) Un niveau de dépense observé

(*) Un niveau de dépense estimé

وأخيراً نرمز بـ C_i الى نسبة مساهمة كل وظيفة (أو كل بند) في النمو العام لاجمالي النفقات خلال الفترة موضوع الدراسة .

ويمكن التعبير عنه بالشكل التالي :

$$C_i = \frac{G'_{in}}{G'_n}$$

$$C_i = \frac{G_{i0}(1+t_i)^n}{G_0(1+t)^n}$$

$$C_i = \frac{G_{i0}(1+t_i)^n}{\sum G_{i0}(1+t)^n}$$

وعلى هذا المنوال نحسب C_i لكل وظيفة من الوظائف الثلاث السابقة ، وهذا بالاضافة الى بندي الدين العام والنفقات المختلفة غير المصنفة ، ونعتمد في ذلك على معطيات الملحق رقم 1 والجدول 23 الخاص بمتوسطات معدل النمو السنوية للوظائف والبنود المختلفة .

المطلب الثاني : ضخامة مساهمة الوظيفة الاجتماعية :

يبين الجدول 24 نتائج الحسابات التي تظهر على شكل نسب مئوية بحيث أن المجموع يشكل اجمالي النفقات (100 %) ويتضح جليا أن الجدول المذكور ذو دلالة كبيرة في معرفة حقيقة النمو الهيكلي للنفقات وتبيان ديناميكية التطور لمكوناتها الأساسية .

ان بند الدين العام لم يساهم في نمو الميزانية العامة الجزائرية سوى بنسبة 4،9 % خلال المدة المتراوحة ما بين سنة 1966 وسنة 1982 ، وهذا رغم أنه عرف أكبر معدل نمو سنوي متوسط خلال نفس المدة ونفس الملاحظة تنسحب على بند النفقات المختلفة وغير المصنفة ولكن بدرجة أقل .

أما نفقات الوظيفة الادارية فقد ساهمت بنسبة كبيرة في النمو العام (18،6 %) رغم أنها تنمو سنويا بدرجة أقل (16،54 %) ، وكذلك الشأن بالنسبة للوظيفة الاقتصادية التي مثلت مساهمتها في النمو الاجمالي للميزانية الخمس (20،2 %) وان ظلت تنمو بمعدل سنوي أقل أيضا (18،49 %) .

جـــــدول 24

نسبة مساهمة الوظائف المختلفة في النمو العام للنفقات

خلال الفترة (1966- 1982)

(٪)

بيـــــان	النســـب
الوظيفة الادارية	18،6
الوظيفة الاجتماعية..........	45،2
الوظيفة الاقتصادية..........	20،2
الدين العـــام	4،9
نفقات مختلفة وغير مصنفة	11،1
المجمـــوع	100،0

المصدر: حسابات شخصية باستخدام معطيات الملحق رقم 1 والجدول 23.

ولكن العامل الأساسي في نمو الميزانية العامة ينبعث من بند الوظائف الاجتماعية ، فطوال الفترة موضوع البحث ساهمت النفقات الاجتماعية بما يقارب من النصف في النمو الاجمالي (45،2٪) ، ونلاحظ هذا رغم كونها تأتي في المرتبة الثانية من زاوية معدلات النمو السنوية لمختلف بنود الميزانية .

ان قدرا كبيرا من الموارد العامة المعبأة في اطار الميزانية تستهلك لتغطية الحاجات العامة في المجال الاجتماعي (والأمر هنا يتعلق بميزانيتي التسيير والتجهيز على حد سواء) مما يعطي لهذه الميزانية توجها اجتماعيا فوصلة كبيرة بالعوامل والاعتبارات

الاجتماعية والديمغرافية والتربوية وأيضا الاقتصادية والسياسية .

ان الامعان في الجدول رقم 24 والذي يوضح تطور مساهمة الوظائف المختلفة في نمو كتلة الميزانية خلال الفترة المذكورة يجعلنا نستخلص أن حجم الموارد المالية العامة المعبأة من أجل تغطية الوظائف السيادية (أي الوظائف الادارية) ظل كبيرا ، وهو يعكس التطور الكبير الذي حدث في وسائل ممارسة الدولة لوظائفها السيادية ، ويمكن القول أن ذلك اتخذ عدة صور مثل تحديث وتوسيع كلا من قطاع الادارات العامة ، وقطاع العدالة ، وقطاع الأمن ، وأيضا الاهتمام المتزايد بقطاع الدفاع الوطني .

وفي هذا السياق لا يمكن التعرض الى تحليل هذه الوظيفة بصفة مفصلة نظرا لاحتوائها على نفقات الدفاع التي تحاط عادة بكثير من السرية كما هو الشأن بالنسبة لأغلب الدول ولا سيما النامية والاشتراكية على وجه الخصوص . وعلى أية حال فاذا كانت نفقات الدفاع تنمو بشكل عادي في ميزانية التسيير فان الأمر يختلف بالنسبة لميزانية التجهيز وهذا خلال الفترة التي تهمّنا (1966 - 1982) ، فقد كان مبلغ النفقات التجهيزية المخصص للدفاع 29 مليون دينار عام 1966 وأصبح 46 مليون عام 1971 ولكنه تراجع الى 21 مليون عام 1974 ليصعد الى 1227 مليون عام 1977 ثم ينخفض الى مليون واحد من الدينارات سنة 1979 (1) وهكذا . . .

أما اذا قارنا نسبة النفقات الادارية الجزائرية بنظائرها ببعض الدول فاننا نقول اجمالا أنها تزيد كثيرا عن المستوى الموجود في كثير من الدول الرأسمالية المتقدمة والدول الاشتراكية المتقدمة لكنها تنخفض بقدر لا بأس به عن كثير من مثيلاتها في الدول النامية (2).

---

(1) أنظر لسنوات : 1966 و1971 و1974 : Statistiques Financières (1966-1971-1974), MPAT.
- لسنتي 1977 - 1979 : Finances Publiques (1979-1982):Op. Cit.

(2) أنظر من أجل المقارنة الجدول رقم 12 .

أما الوظيفة الاقتصادية والتي ساهمت في النمو العام للميزانية خلال الفترة بنسبة 2،20٪ فاننا نفضل ربط تطورها بتكوين رأس المال الثابت في الفصل الثالث الذي بيّن أهمية الدور التراكمي للميزانية الجزائرية في تجسيد استراتيجية الاستثمارات العامة ، ونهتم الآن بظاهرة النمو الكبير للنفقات الاجتماعية والدور الكبير للوظيفة الاجتماعية في نمو الميزانية الجزائرية خلال الفترة المدروسة .

ومن الضروري لفهم هذه الظاهرة أن ننظر اليها من زاوية السياسة العامة لتكوين رأس المال البشري باعتبارنا حريصين على ابراز مظاهر نمو الميزانية العامة من خلال ربطه - أي هذا النمو - بالتوجهات العامة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية من جهة والمعطيات الاجتماعية والديمغرافية التي تستند اليها هذه السياسات من جهة ثانية .

المبحث الثاني : تكوين رأس المال البشري

نقصد برأس المال البشري (أو الانساني) بأنه : " المخزون من الطاقات الانسانية المنتجة اقتصاديا "[1] ، ويتم تكوين وتنمية هذا المخزون بواسطة الانفاق في مجالات التعليم والتربية والتدريب والصّحة والسّكن وغيرها من المجالات الاجتماعية المتعددة . هذا الانفاق يزيد من الطاقة الانتاجية للأفراد ويعمل بالتالي على زيادة الناتج القومي ولاسيما الانفاق الاجتماعي الحقيقي منه لأن الانفاق التحويلي الاجتماعي (الاعانات الاجتماعية) يهدف أساسا الى اعادة توزيع الدخول لصالح الفئات ذات الدخول المتدنية ، وفيما يلي نتعرض لديناميكية النمو بالنسبة لهذه النفقات مبرزين أهم المجالات التي استفادت من تخصيص الموارد المالية العامة في أولويات تكوين رأس المال البشري .

---

(1) ENCYCLOPEDIE ECONOMIQUE, Douglas Gren Wald éd.Economica, Paris.1984, p. 112

المطلب الأول : هيكل النفقات الاجتماعية

كنا قد أشرنا سابقا الى مقصودنا بالوظيفة الاجتماعية ، أما الآن فاننا سوف نحصرها في أربعة عناصر هامة هي : التعليم (على جميع مستوياته) ، والصحة ، والسكن والتنمية الجماعية (يندرج تحت هذا البند نفقات السكن والنفقات المتعلقة باجراءات حفظ النظافة العامة ... الخ ...) والعنصر الأخير هو الضمان الاجتماعي والنفقات الاجتماعية الأخرى ويضم نفقات الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية مثل التحويلات لبعض الفئات مثل قدماء المجاهدين ومعطوبي الحرب وحماية الطفولة والأمومة والمعوقين وكذلك نفقات الخدمات الترفيهية والتثقيفية .

والجدول التالي يبين النمو الذي حدث في هذه البنود الاساسية على امتداد الفترة التي تهمنا :

جدول رقم 25

متوسط معدل النمو السنوي للبنود الأساسية المكونة للوظائف الاجتماعية بالميزانية الجزائرية خلال الفترة (1966- 1982)

نسب مئوية

بيان	%
التعليم	22،08
الصحة.................	29،81
السكن والتنمية الجماعية..........	33،01
الضمان الاجتماعي والنفقات الاجتماعية الأخرى	14،53
مجموع نفقات الوظيفة الاجتماعية	21 ،96

المصدر: حسابات شخصية باستخدام الملحق رقم 1

والملاحظة العامة حول هذا الجدول هو ارتفاع معدل النمو السنوي للثلاثة بنود

الأولى عن المستوى المسجل للميزانية ككل (وقد عرفنا أنه كان 23،20٪ خلال نفس الفترة) وكذلك لمجموع الوظيفة الاجتماعية (21،96٪). لكننا لا نتوقف عند هذه المعدلات وانما يجب أن نبيّن مدى مساهمة كل بند من هذه البنود في النمو العام للنفقات الاجتماعية على امتداد الفترة المدروسة، ونتبع هنا نفس الخطوات التي سرنا عليها حينما كنا بصدد بيان مساهمة الوظائف الأساسية في نمو الميزانية العامة.

ونلخص نتائج الحسابات في الجدول التالي :

جدول رقم 26

نسبة مساهمة البنود المختلفة في النمو العام لنفقات الوظيفة الاجتماعية خلال الفترة (1966-1982)

بيان	٪
التعليم	55،7
الصحة	9،3
السكن والتنمية الجماعية	21،7
الضمان الاجتماعي والنفقات الاجتماعية الاخرى	13،3
المجموع	100،0

المصدر: حسابات شخصية انطلاقا من الجدول رقم 25 والملحق رقم 1

ومن الجدول أعلاه نستنتج الاهمية الكبيرة التي أعطيت للتعليم والتكوين في تكوين رأسمال انساني قادر على استيعاب رأس المال العيني الذي كثف بوتائر عالية على امتداد المخططات الانمائية المختلفة.

لقد ساهمت النفقات الموجهة لقطاع التعليم بنسبة تفوق مساهمات البنود الأخرى

مجتمعة اذ وصلت الى 7 ، 55٪ في النمو العام للوظيفة الاجتماعية .

ونعتبر أن التركيز على بند نفقات التعليم كافيا ـ بغض النظر عن البنود الأخرى ـ لابراز أهم مظاهر الدور الاجتماعي للميزانية العامة الجزائرية ، هذا الدور الذي يعتبر قاسيا اذا ماقورن بما هو موجود في كثير من البلدان .

<u>المطلب الثاني : التربية والتكوين وسيلة وهدف</u>

ان الاهتمام الكبير بقطاع التعليم والتربية والتكوين في الجزائر يمكن فهمه بالنظر اليه على أساس أنه هدفا في حدّ ذاته مرة وبأعتباره وسيلة مرة ثانية ، فالمعروف أن الجزائر خرجت من ليل الاستعمار وهي تعاني من نسبة أمية عظيمة فكان التعليم هدفا مستعجلا لايمكن تأجيله .

ففي الجزائر كما في بقية دول المغرب العربي كان هدف سياسة التربية الوطنية مباشرة بعد الاستقلال هو رفع نسبة التردد على المدارس (×) بالنسبة للاطفال الذين في سنّ السادسة من 6٪ فقط وهي النسبة الموروثة عن الاستعمار ـ باستثناء أبناء "المعمرين طبعا ـ الى 100٪ .(1)

من الناحية الكمية يمكن القول أن تطورا هائلا قد حث في مؤشرات الترسمة والتعليم منذ الاستقلال ولاسيما منذ انطلاق المخطط الثلاثي في 1967 (أي أن الفترة التي تهمنا أكثر وهي 1966 ـ 1972 تعتبر حاسمة في هذا المجال).

فعلى سبيل المثال كان عدد أطفال المدارس 780.000 طفل سنة 1962 / 1963 فقط ولكنه وصل في سنة 67/1968 الى 1.603.000 تلميذ (1460.000 في الابتدائي والباقي في المتوسط والثانوي) وقفز الى 3.645.000 عام 77/1978 (2.900.000 في الابتدائي والباقي يتوزع على المتوسط والثانوي) وهذا ليصل الى 4.788.925 تلميذ (منهم 4.463.752 بالمرحلة الأساسية و 173 . 325

(×) Taux de scolarisation

(1) Ahmed Esseussi: "Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques maghrébines depuis l'indépendance", Op. Cit , p. 714.

بالمرحلة الثانوية) في العام الدراسي 1983 / 1984 . أما نسبة التردد على المدارس فقد كانت متدنية جدا غداة الاستقلال ووصلت الى 8 ، 47٪ عام 67/1968 و5 ،72٪ عام 77/1978 ومن المفروض أن تصل هذه النسبة الى 78٪ في نهاية المخطط الخماسي الثاني(1) (نسبة التردد المذكورة تعني الاطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و13 سنة).
كما حدث تطور كبير أيضا في مستويات التعليم الأخرى كالتعليم العالي مثلا ، والتعليم التقني على اختلاف تخصصاته ، وكذلك الحال بالنسبة لعدد المدرسين بحيث انتقل من 41185 مدرس في السنة الدراسية 1967/1968 الى 101431 عام 1977/1978 ثم وصل الى 171000 عام 1983/1984 وهذا بالنسبة الى التعليم الابتدائي والثانوي دون غيره من مستويات التعليم الأخرى ، مع ملاحظة أن جزأرة هذا القطاع قطعت شوطا بعيدا جدّا .

أما على مستوى التعليم العالي فان عدد الطلبة لم يكن يتجاوز الـ 6000 طالب سنة 1966 (عشية انطلاق المخطط الثلاثي) ولكنه أصبح 55.000 طالبا عام 78/1979 و 98.161 عام 83/1984 ومن المنتظر أن يصل عام 1988/ 1989 (نهاية المخطط الخماسي الثاني) الى 160،000 طالب يتوزعون على التخصصات المختلفة بالشكل التالي :

العلوم الاجتماعية والانسانية .... 22،5٪
العلوم الدقيقة .... 13،1٪
التكنولوجيا .... 35،0٪
البيولوجيا وعلوم الأرض .... 13،8٪
العلوم الطبية والبيطرية .... 15،6٪ (2)

(1) الاحصائيات مأخوذة من ،
- Synthèse du bilan éco.... Op. Cit. pp. 148 et suivantes
- Deuxième plan quinquennal : Op. Cit. p. 35 et suivantes

(2) الارقام مأخوذة من : Ibid. pp. 40 et 150.

ومن جهة أخرى يمكن اعتبار سياسة تكوين رأس المال الانساني في مجال التعليم والتدريب والتكوين وسيلة بحيث لايمكن الاستغناء عنها في تنفيذ النموذج التنموي الذي ارتسمت معالمه ابتداء من المخطط الثلاثي .

فاعتماد نموذج التنمية على التصنيع باستخدام التكنولوجيا العالية يستلزم تكوين اليد العاملة المؤهلة القادرة على استعمال هذه التكنولوجيا ، وبدون ذلك تظل عملية التصنيع فارغة من كل معنى ، وخاصة ان الاقتصاد الوطني كان يعاني من نقص كبير جدًّا في الاطارات والكفاءات العالية على وجه الخصوص .

ولتوفير اليد العاملة ذات التأهيل العالي والمتوسط بُذل جهد كبير في مجال التعليم العالي من خلال انشاء عدد ضخم من المعاهد التكنولوجية المتخصصة في المجالات الاقتصادية المختلفة والتي تخرّج اطارات عالية واطارات متوسطة ، وأخيرا نذكر أن سياسة التربية والتكوين قد أعتبرت الوسيلة المناسبة لامتصاص البطالة من جهة والطريقة المثلى لتوزيع اليد العاملة بعد تأهيلها من جهة ثانية .

المطلب الثالث : بعض اشكالات جهود تكوين رأس المال البشري

ورغم التطور الكمي الكبير الذي سجلنا بعض مظاهره في مجال سياسة تكوين رأس المال البشري الا أننا نلاحظ بشأنه بعض الاشكالات التي يمكن اختصارها في النقاط التالية :

- فرغم تطور نسبة التردد على المدارس فان توزيعها على المناطق المختلفة لم يكن بمستوى واحد بل أن هذه الفروق كانت كبيرة جدا في بعض الحالات : اذ أنّ هناك فارقا يقدر بـ 2 ، 36 نقطة يفصل بين الولاية التي سجلت أكبر نسبة تردد (6 ، 95٪) وتلك التي عرفت أصغر نسبة (4 ، 59٪) ، ومما يبعث على القلق أن 15 ولاية تنخفض

فيهـا النسبة المذكـورة عن النسبة المتوسـطة الوطنـيـة [1].

- ان النمو الكبير في عدد التلاميذ والطلبة الذين يستفيدون من الخدمات التعليمية قد صاحبه انخفاض في مستوى هذه الخدمات ، ونلاحظ أن ذلك حدث في التعليم الابتدائي بصفة خاصة حيث أن أغلب مدرسي هذا المستوى لا يتوفرون على مستوى علمي مقبول ، وكذلك الحال بالنسبة للتعليم الجامعي اذ أن عملية توفير مراكز جامعية تستقبل الطلبة بأعداد هائلة لم يصاحبها توفير مدرسين في مستوى متطلبات التعليم العالي والبحث العلمي .

- قصور التخطيط أدى الى عدم التوازن بين عدد التلاميذ وبين طاقة هياكل الاستقبال مما أدى الى زيادة عدد التلاميذ في القسم الواحد عن الحد المقبول وماينتج عن هذا الوضع من صعوبات للمدرس وانخفاض فعاليته ومردوديته .

- تسببت بعض مشاكل العلاقة بين أهداف التخطيط وصلاحيات الميزانية العامة في مظاهر انعكست على التعليم مثل تكوين مدرسين بدون أقسام (أي عدم التوازي بين تكوين المدرسين وبناء الأقسام) ، أو توفر مدارس بدون معلمين (المناطق النائية) .

- عدم فعالية طريقة توزيع الدخول بين الفروع الاقتصادية المختلفة سهل هروب الكثير من الكفاءات العالية والمتوسطة (والتي تكونت من أجل التعليم) من مجال التعليم الى المجالات الاقتصادية الاخرى ولا سيما الصناعة والمهن الحرة .

- عدم فعالية تخطيط الموارد البشرية والذي يمكن تعريفه بأنه ، " الأسلوب العلمي الذي يقوم على أساس التنبؤ بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية لمدة زمنية محدودة في ضوء هدف عام للدولة بغية تحديد فئات القوى القوى العاملة بالكم والنوع في القطاعات والموازنة بين حاجات خطة التنمية القومية الى كم ونوع تلك الفئات من جهة ، وتدفقات الاجهزة والمؤسسات التعليمية والتدريبية من جهة أخرى في ضوء عوامل اجتماعية وثقافية

---

(1) Deuxième plan quinquennal:Op.Cit. p. 35

واقتصادية وسياسية قائمة في دولة ما " [1]. أقول عدم فعالية هذا التخطيط قد أدت الى وضعيات متناقضة ، فمن جهة نجد أن الكثير من الفروع الانتاجية بالاقتصاد القومي ظلت تعاني من نقصان في اليد العاملة ذات التأهيل العالي حيث أن كثيرا من المؤسسات لم تستغن بعد عن خدمات الاطارات الاجنبية ، بينما من جهة أخرى نجد ظهور ما يمكن تسميته " بالتضخم الثقافي " بالنسبة للاطارات الجزائرية . ونقصد بذلك عدم امكانية العمل والتوظيف لهذه الاطارات ، ولا سيما بعض التخصصات مثل العلوم الاجتماعية والقانونية والادارية .

ان توظيف المتخرجين الشباب من حملة شهادات في هذه التخصصات - وهو مايحدث في الواقع العملي - لا يؤدي بالضرورة الى زيادة الانتاج في القطاعات المعنية ، وهذا راجع الى أن سوق العمل غالبا تكون مشبعة من ذوي نفس الاختصاص ، مما يحتم معه القول بأن النفقات العامة الناتجة عن دفع مرتبات هؤلاء الخريجين الشباب لا تنتج أي خدمات فعلية .

- أخيرا فان مجهودات التربية والتكوين وما نتج عنها من رفع لمستوى التأهيل لدى اليد العاملة لا يمكن أن تكون دون بعض التأثيرات السلبية على عدالة توزيع المداخيل على المستوى الكلي بالاقتصاد الوطني .

المبحث الثالث : الميزانية والتوزيع الأولي للدخول

يلعب قطاع الادارات العامة دورا هاما في تشكل وتوزيع الدخول في الاقتصاد الوطني: فمثلا ساهمت الادارات العامة في دخول العائلات خلال الاربع سنوات الأولى من الخماسي الأول بالشكل المبين في الجدول 27 ونلاحظ ضخامة كتلة الأجور الموزعة بواسطة الادارات وتطور هذه النسبة خلال السنوات المذكورة في الجدول اذ وصلت عام 1983 الى 1/3 اجمالي الأجور.

---

(1) د . حسين الدوري : " تخطيط القوى البشرية " ، في : المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد خاص بمناسبة الذكرى العشرون للاستقلال الوطني ، ص 32

جـــدول رقـــم 27

مساهمة قطاعات الادارات العامة في تشكيل دخول العائلات من 1980 الى 1983

وحدة المبالغ: مليار دينار جزائري

بيـــــان	1980	1981	1982	1983
الكتلة الاجمالية للأجور....	57،1	65،8	72،2	80،2
نصيب الادارات العامة....	16،9	19،7	23،5	26،6
مساهمة الادارات في الكتلة الاجمالية (٪).....	٪29،2	٪29،9	٪32،5	٪33،1

المصـــدر: النسبة محسوبة شخصيا ، والمعلومات مستقاة من :

Rappert d'executien du plan natienal 1983: Op. Cit, p. 62

أما بالنسبة لقطاع الادارات المركزية وهو القطاع الفي يعبر بشكل أدق عن حدود مساهمة الميزانية العامة في توزيع الدخول ،أقول ان هذا القطاع المحدد بذاته يمثل حجر الزاوية في قطاع الادارات العامة وهو ما تهتم به بصفة خاصة .

المطلب الاول : مساهمة الميزانية في تشكيل الدخول

تساهم الميزانية العامة في توزيع المداخيل من خلال ميزانية التسيير ، ويمكن تصنيف نفقات الميزانية الاخيرة حسب طبيعتها الاقتصادية الى : نفقات تسيير الادارات، النفقات التحويلية ، نفقات تسديد فوائد الدين العام وأخيرا النفقات المتعلقة بالعمليات

المالية (مثل الاقـراض) .

ويهمنا في هـذا المقام البنـد الأول ، اذ تتحـلل في الواقع نفقات تسـيير الا دارات الى : نفقات لدفع أجـور الموظفين ، ونفقات لشراء السلع والخدمات ، ونفقات بهدف بعض عمليات تكوين رأس المال الثابت (F. B. C. F)(*)، وأخيرا بعض النفقات لدفع الضرائب المترتبـة على الا دارات العامـة المركزيـة .

ونوضح من خلال الجدول التالي حجم الأجـور الموزعة ووزنها في الكتل المخصصة لتسيير الا دارات من النفقات العامـة .

جـــــدول رقـــم 28

نسبة الأجور الى مجمل نفقات تسيير الا دارات في بعض السنوات (1966 - 1982)

الوحدة : مليـون دينـار

السنوات	الأجـــور (1)	نفقات تسيير الا دارات (2)	% (1)/(2)
1966	1400	1978	%70،7
1967	1497	2097	%71،3
1968	1605	2264	%70،8
1979	8126	11723	%69،3
1980	10373	14640	%70،8
1981	12927	17721	%72،9
1982	15858	21132	%75،0

المصدر : النسب محسوبة شخصيا والمبالغ مأخوذة من المصادر التالية :

سنوات 1966 - 1968 : Statistiques Financières, M P A T

سنتي 1979 و 1980 : Annuaire statistique de l'Algérie, M P A T

سنتي 1981 و1982 : مباشرة من Direction générale des statistiques, MPAT.

(*) تكوين رأس المال الثابت يتم أساسا خلال ميزانية التجهيز ، بحيث يقتصر ذلك في ميزانية التسيير على قدر ضئيل من النفقات المخصصة لشراء بعض العتاد الثقيل أو أعمال الصيانة الكبرى ، ولم يتعدى ذلك 1،9 % من مجموع نفقات تسيير الا دارات و1 % فقط من ميزانية التسيير لعام 1982 .

اذن انتقل مبلغ الأجور الموزعة بواسطة قناة الميزانية من 1400 مليون دينار سنة 1966 الى 15858 مليون دينار سنة 1982 حيث أصبح يمثل 75٪ من نفقات تسيير الادارات و 41،7٪ من مجمل ميزانية التسيير ، وبهذا نلاحظ أن حجما كبيرا من الموارد المخصصة للنفقات الجارية بميزانية الدولة يستنفذ في دفع الأجور.

ولا يغيب عن بالنا في هذا السياق أن مساهمة الميزانية في تشكيل الدخول لا يتم في صورة توزيع أجور الموظفين فقط ولكن يتخذ أيضا صورة الاعانات وهو ما نجده في بند التحويلات ، أي التحويلات الموجهة لقطاع العائلات والمؤسسات والهيئات التي تقدم خدمات جماعية للموظفين ، كما أن قطاع دعم الأسعار على اختلاف أوجهها تعتبر شكلا آخر من أشكال توزيع - أو على الأصح اعادة توزيع - الدخول ، وهذا النوع من النفقات يعتبر في غالبيته مساهمات نهائية من ميزانية الدولة .

ان النظرية الجزئية لا تفيد كثيرا في طرح مسألة توزيع الدخول ، وهذا ما يدفعنا الى القاء نظرة شمولية عن ذلك ضمن خلال المطلب الثاني

المطلب الثاني : توزيع الدخول حسب الفئات الاجتماعية-الاقتصادية (*)

ان أول ما يمكن ملاحظته في هذا المجال هو ندرة الدراسات الاقتصادية التي تناولت مسألة توزيع المداخيل في الجزائر ، ويهمنا هنا التوزيع حسب الفئات الاقتصادية الاجتماعية المختلفة لانه يلائم معرفة مدى تأثير النمو الاقتصادي وجهود التربية والتكوين والتعليم على اعادة توزيع الدخول بين الأفراد على المستوى الكلي ومن أجل هذا نستخدم نتائج دراسة السيد جون باتست بلون (Jean Baptiste Bellen) عن تطور توزيع المداخيل في في الجزائر والمغرب (1).

(*) Greupes secie - éconemiques

(1) Jean Baptiste Bellen : "La répartitien des revenus en Algérie et au Marec", thèse de 3ème cycle, Paris I: 1982.

ان توزيع المداخيل على أساس الفئات يصطدم بمشكل الانتقال من المستوى الكلي (Niveau Macro - Eco.) الى المستوى الجزئي (Niveau Micro - Eco.) الأول يتناول المعطيات بصفة اجمالية والثاني يكون على مستوى الافراد ، ولكن هذا الاشكال يتم تجاوزه بافتراض تجانس المجموعة (أو الفئة) المهنية الواحدة ، وعمليا يتم ذلك عن طريق ايجاد فئات مختلفة بحيث يكون التشتت الداخلي للدخول في كل منها أقل ما يكون (أي يكون التفاوت بين دخول الفئة الواحدة أقل ما يمكن) .

اعتمد المؤلف لتصنيف الفئات على المقاييس التالية [1] : التفريق بين القطاع الفلاحي وغير الفلاحي وهذا لأهمية القطاع الأول في التوظيف بالجزائر ، وكذلك درجة التأهيل (qualification) والتي تعتبر رأسمال بشري يختلف من شخص الى آخر (وهذا يهمنا كثيرا) كما اعتمد أيضا على التفريق بين دخول الأجور ودخول الارباح .

وأمكن الحصول على سبع (7) فئات اجتماعية اقتصادية متباينة ، نبين تطور طريقة توزيع الدخول فيما بين هذه الفئات فما بين سنة 1969 وسنة 1977 بواسطة الجدول رقم 29 اللاحق .

ويمكن استخلاص كثيرا من النتائج بالنظر الى الجدول المذكور [2] ، فمن سنة 1969 حتى سنة 1977 تم خلق 536000 منصب عمل ولكننا نلاحظ أن أغلبها كان في القطاع غير الفلاحي مما يؤكد الاتجاه نحو التوظيف غير الفلاحي ، ولكن يجب أن لا يغيب عن بالنا بأن قطاع الفلاحة كان يشغل أكثر من نصف مناصب العمل عام 1969 .

وتتضح أيضا زيادة مناصب الشغل في الفئات المختلفة باستثناء فئة ذوي الدخول الحرة في القطاع الفلاحي وفئة الفلاحين غير الدائمين والفلاحين الصغار وهذا مؤشر لهروب العمال من قطاع الفلاحة الى القطاعات الاخرى .

---

(1) Ibid. p.220

(2) نشير هنا الى عدم وجود بيانات مماثلة لمرحلة الثمانينات ، ونلاحظ افتقار الجزائر عموما للدراسات في هذا الموضوع بالذات .

جـــــدول رقـــم 29

تـوزيـع الدخــول حسب الفئات الاجتماعية الاقتصـاديـة

سنتي 1969 و 1977 في الجزائــر

وحدة الدخل = 1 دينار جزائري

الفئـــــــة	1969		1977	
	العدد (000)	الدخول الفردي السنوي المتوسط	العدد (000)	الدخول الفردي السنوي المتوسط
ذوي الدخول الحرة (1) غير الفلاحين.	216	17 830	300	25 254
ذوي الدخول الحرة الفلاحيين	816	1694	778	40202
الأجراء ذوي التأهيل العالي جدا...	48	18555	121	45 720
الأجراء المؤهلين	362	10374	566	22 766
الأجراء غير المؤهلين	497	5418	659	10116
الاجراء الفلاحين الدائمين (2)..	260	2430	316	4805
فلاحيين غير الدائمين وفلاحين صغـار............	430	1035	425	1426
المجمـــوع	2629	5 192	3165	12024

المصـــدر: **Jean Baptiste Bellen : Op. Cit. Annexe3, p. 452**

---

(1) ذوي الدخـول الحـرة : les indépendants

(2) تضم هذه الفئة كل العمال الفلاحيين الدائمين دون تمييز بين المؤهلين منهم وباقي العمال الـدائمين في قطاع الفـلاحـة .

ان الاهتمام الاساسي لدينا هو درجة الاختلال أي عدم العدالة (Inégalité) بين فئات الدخول المختلفة ومدى تطور هذا الاختلال من 1969 الى 1977 .

المطلب الثالث: درجة التأهيل ومدى عدالة توزيع المداخيل .

من الجدول رقم 29 يمكن استخلاص درجة الاختلال في توزيع الدخول بالاستناد الى ثلاثة معايير :

- معيار القطاع (فلاحي أو غير فلاحي)
- معيار درجة التأهيل (مؤهل أو غير مؤهل)
- معيار الوضع القانوني أي Statut (أجير Salarié أو ذو دخل حر)

ان أول ما يلفت النظر حول تطور توزيع المداخيل حسب الفئات المختلفة هو الانخفاض النسبي لدرجة الاختلال بين توزيع الدخول فيما بين عام 1969 وعام 1977 .(1)

الآن هذا الجانب الايجابي في تطور توزيع المداخيل بصفة اجمالية لا يمنعنا من البحث عن العامل الأساسي في الاختلال الموجود لمعرفة مدى مساهمة درجة التأهيل وبالتالي السياسة العامل حول تكوين رأس المال البشري في الاختلال في توزيع الدخول حسب الفئات .

ففي عام 1969 كان الاختلال في توزيع الدخول ناتجا بصفة أساسية بسبب القطاع (فلاحي أو غير فلاحي) ثم تليه درجة تأهيل العامل التي كانت تساهم في الاختلال العام بين الدخول حسب الفئات (Inégalité totale par G. S. E.) بدرجة أقل ثم في الأخير يأتي دور الوضع القانوني الذي كان تأثيره قليلا (لاحظ من خلال الجدول رقم 29

---

(1) Jean Baptiste Bellon : Op.Cit, p. 291

مقدار الفروق في الدخل الفردي السنوي المتوسط حسب الفئات وحسب المعايير الثلاثة السابقة) .

أما في سنة 1977 فان الوضع أصبح يختلف ، حيث حدث تطور ايجابي في ميدان الاختلال بين توزيع الدخول، الا أن العامل الأكثر تأثيرا في هذا الاختلال الملاحظ لم يعد القطاع كما كان الحال في سنة 1969 ولكن أصبحت درجة تأهيل العامل (مؤهل أو غير مؤهل) أولا ثم القطاع ثم الوضع القانوني الذي لم يختلف تأثيره عن ذي قبل .

ان هذا الوضع يفسر بعاملين اثنين ، الأول هو ضرورات التنمية التي اقتضت التخفيف من الفروق الكبيرة بين القطاعات (القطاع الفلاحي وغير الفلاحي على وجه الخصوص) ، والعامل الثاني وهو ناتج عن السياسة المتبعة في مجال التعليم والتكوين، بمعنى أن المجهودات الكبيرة التي بذلت في ميدان التعليم والتكوين والتدريب كانت لها آثار فعالة على عمليات تكوين رأس المال الانساني ولكن من جهة أخرى أثرت على عدالة توزيع المداخيل حسب الفئات الاجتماعية الاقتصادية ، وهذا ما قصدناه بقولنا ببعض الآثار السلبية على طريقة توزيع المداخيل آنفا .

ان حرصنا دوما على النظرة الشاملة لتأثير النفقات العامة على النواحي الاقتصادية والاجتماعية يجعلنا لا نغفل الطابع التوزيعي للنفقات التحويلية الاجتماعية والذي يختلف عن التوزيع الأولي الذي يتم من خلال النفقات الحقيقية .

<u>المبحث الرابع : التحويلات الاجتماعية وحدود مساهمتها في اعادة التوزيع</u>

كنا قد بينا في مكان سابق من هذه الرسالة أن اعادة التوزيع (أي التوزيع النهائي للدخول) تتم أساسا باستخدام التحويلات الاجتماعية ، وهي تلعب دورا كبيرا في السياسات المالية الحديثة كأداة من أدوات التوازن الاجتماعي .

وفي الجزائر تعتبر الميزانية العامة (أي قطاع " الدولة " بالمعنى الضعيف) واحدة من أهم القنوات[1] التي تصب منها الاعانات الاجتماعية .

وقد تطور مبلغ هذه التحويلات في قطاع الدولة من 531 الى 7700 مليون دينار[2] وهذا من سنة 1967 الى سنة 1983 ، بمعنى أنها زادت بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 18،2 ٪ خلال هذه الفترة .

المطلب الأول : هيكل اعانات قطاع الدولة

يمكن أن نجمل الاعانات الاجتماعية التي يقدمها هذا القطاع في سبع بنود أساسية (أنظر شكل رقم 5)

---

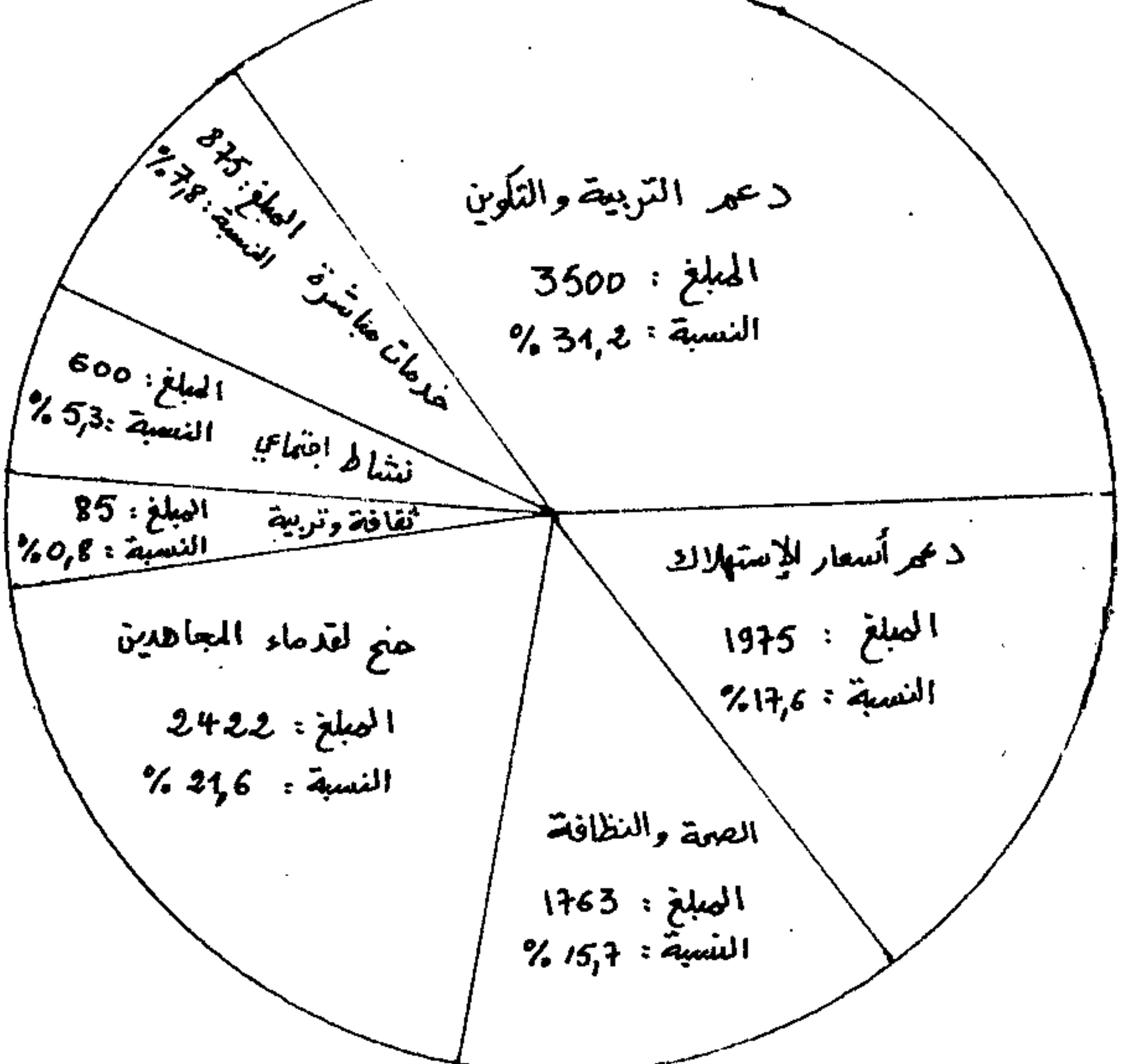
(1) حيث أنه بالاضافة الى قطاع الدولة ،هناك قطاع هيئات الضمان الاجتماعي وقطاع المؤسسات العامة والمجموعات المحلية ،ومجموع التحويلات الاجتماعية لهذه القطاعات الثلاث تكوّن مايمكن تسميته بالميزانية الاجتماعية للأمة (Budget Secial de la Natien) لكننا نلاحظ أن نسبة مساهمة قطاع الدولة في هذه الميزانية الاجمالية في تطور ايجابي معتبر جدّا ،حيث كانت هذه النسبة تساوي 31،1 ٪ عام 1967 وأصبحت تبلغ 46،6 ٪ سنة 1983 النسب محسوبة مباشرة من المرجعين :

- Synthèse du bilan écenemiques .... Op. Cit. p. 225
- Rappert Annuel d'executien du plan natienal 1983:Op.Cit, p. 67

(2) هذين الرقمين مأخوذان من نفس المصدرين أعلاه ، ومن نفس الموضع .

شكل رقم 5: هيكل التحويلات الاجتماعية لقطاع " الدولة " عام 1984.

وحدة المبالغ : مليون د.ج



مصدر المبالغ : مشروع المخطط السنوي لسنة 1985

- الاتجاهات الكبرى والتوازنات العامة للاقتصاد -
وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، الجزائر- 1984 ، ص 76.

ان أول مايمكن ملاحظته على هيكل التحويلات في الشكل رقم 5 هو كبر النسبة الموجهة لدعم التربية والتكوين (31،2 ٪) مع ملاحظة أن هذا القطاع لم يستفد بهذه النسبة فقط بل أن كثيرا من مكونات البنود الأخرى ذات صلة وطيدة به ، ونذكر مثلا أن بند النشاط الاجتماعي يحتوي على مبالغ هامة لبعض أنواع المدارس المتخصصة مثل مدارس المكفوفين كما أن بند الثقافة والترفيه يحتوي على النفقات الخاصة بدعم أسعار الكتب .

ان معرفة حدود الدور التوزيعي لهذه النفقات يقتضي منا تصنيفها الى صنفين متمايزين ،وهذا استنادا الى فردية أو جماعية الاستفادة من خدماتها .

ان كلا من بند منح المجاهدين وأغلب الاعانات المدرجة في بند النشاط الاجتماعي (الموجهة الى فئات محددة مثل المكفوفين) وكذلك أغلب الاعانات المحتواة في بند الخدمات المباشرة (باعتبارها موجهة مباشرة للعائلات) - أقول هذه التحويلات يمكن اعتبارها من نوع الخدمات الاجتماعية المخصصة (أي مخصصة لفئات أو أشخاص محددين) أي أن الاستفادة منها فردية .

أما باقي النفقات التحويلية الاجتماعية ، وهي الغالبية العظمى فتعتبر خدمات غير مخصصة أو جماعية بالمعنى التام حيث أنها ليست موجهة لاشخاص محددين .

والأهم في هذا أن النوع الأول من الخدمات موجهة لاشخاص أو فئات محددة بناء على معرفة أوضاعهم الاجتماعية ومستويات دخولهم ، أما النوع الثاني فالاستفادة منه بشكل غير محدد ولايستند الى مستوى الدخل .

ان التوسع الكبير في هذه الاعانات الاجتماعية يعكس أهداف سياسة اعادة التوزيع التي تتوخاها السلطات العامة في صالح الفئات ذات الدخول المتدنية ،ولكن هل كان الأمر كذلك في جميع الحالات ؟

المطلب الثاني : حدود مساهمتها في اعادة التوزيع

لايختلف اثنان حول الاثار الايجابية الكبيرة للنفقات التحويلية الاجتماعية على دعم دخول الفئات المحدودة الدخل ، ولكننا مادمنا بصدد تقييم حدود آثار هذا النوع من النفقات العامة في اعادة توزيع الدخول ، فاننا يجب نورد التحفظات التالية :

- كما سبقت الاشارة فان أغلب هذه التحويلات تتم الاستفادة من خدماتها كل الفئات وبدون أن يرتبط حق هذه الاستفادة بمستوى الدخل للمستفيد ، وهذا في حدّ ذاته يعتبر غير سليم في منطق اعادة توزيع منافع النفقات العامة بشكل عادل .

- نلاحظ مثلا في مجال التحويلات الاجتماعية في التربية والتكوين والثقافة وان كانت تعمل فعلا على زيادة الدخول الحقيقية للفئات المحرومة وذات الدخول المتدنية الاّ أنه لايمكن القول بأنها تساهم في اعادة توزيع الدخول لصالح هذه الفئات وعلى حساب الفئات ذات الدخول العالية ، بل أن العكس غالبا هو الذي يحدث اذ أن عدم توفر الوعي لدى الطبقات الفقيرة للاستفادة من كل مزايا هذه الخدمات يجعل الطبقات المتوسطة والمرتفعة الدخول هي الأوفر حظا في هذا المجال ، كما أن نسبة الأمية تزداد كما هو معروف عادة في أوساط الفئات الضعيفة الدخل .

- في مجال الخدمات الطبية فان خدمات الطب المجاني باعتبارها تحويلات عينية أفادت كثيرا فئة ذوي الدخول المحدودة في تحسين أحوالهم الصحية الاّ أن استفادة جميع الفئات بهذه الخدمات وبدون تمييز يجعلنا نسحب عليها نفس الملاحظة التي أوردناها بشأن خدمات التربية والثقافة والتكوين ، كما أنها أدت الى انخفاض نوعية الخدمة (qualité du service) وأوجدت نوعا من ندرة الخدمات الطبية غير المجانية مما أدى الى ارتفاع اسعار هذا النوع الأخير من الخدمات الطبية

وهذه الوضعية في صالح فئة ميسورة وهي فئة الأطباء الذين يملكون عيادات خاصة .

كما أن من مظاهر التوزيع غير العادل للخدمات الطبية هو عدم استفادة كثير من فئات الدخل المنخفض بحكم بُعد هذه الفئات عن أماكن انتشار المستشفيات والمراكز الصحية (غالبية سكان الارياف والمناطق النائية) ، وهذا رغم كون هذه الفئات هي أكثر الفئات حرمانا في المجتمع. أما من ناحية التغطية الطبية فان معدلها متوسط على المستوى الوطني اذ هي بواقع طبيب واحد لكل 1215 نسمة ، لكن توزيعها بين المناطق الجغرافية مازال يسجل نقصا كبيرا ويبيّن اختلالا صارخا ، حيث أن بعض دوائر المدن الكبرى يوجد بها طبيب واحد لكل 700 نسمة بينما يوجد طبيب واحد فقط لكل 40.000 نسمة ببعض المناطق النائية المعزولة (1) ، هذا بالاضافة الى أن جلّ الاطباء من ذوي الكفاءات والخبرات يتمركزون بالمدن الكبرى والقطاعات الصحية الجامعية التي تربط بين العلاج والتكوين .

ـ أما بالنسبة للتحويلات المخصصة لدعم اسعار الاستهلاك فقد سمحت لذوي الدخول المتدنية برفع مقدرتهم الشرائية واقتناء السلع الضرورية ـ عند توفرها ـ وهذا أفاد كثيرا الأسر الكثيرة العدد وذات الدخل الضعيف في حالة دعم المواد الغذائية بصفة خاصة الاّ أننا بشأن أثارها التوزيعية فاننا نورد نفس الملاحظات تقريبا فنقول أن الاثار التوزيعية لهذا النوع من التحويلات هو في صالح الفئات الميسورة والمتوسطة الحال في غالب الاحيان ، وهذا راجع الى استفادة الأغنياء والفقراء بمزايا الدعم المذكور على حد سواء وبدون التقيد بمستوى الدخل كما أننا نلاحظ من جهة أخرى أن هذه التحويلات قد ضاعفت من الدخول السهلة لتجار المناطق الحدودية بشكل كبير وسهلت عملية خروج المواد الضرورية بشكل غير قانوني

(1) أرقام منقولة عن جريدة الشعب اليومية الصادرة يوم 6 أبريل 1986 .

عبر الحدود الوطنية ، وهذا راجع للفروق الكبيرة في اسعار بعض المواد بين الجزائر والبلدان المجاورة، وكمثال على ذلك نورد اسعار بعض المواد الأساسية في كل من الجزائر وتونس والمغرب .

جدول رقم 30

أسعار بعض المواد الاساسية في كل من الجزائر والمغرب وتونس عام 1984

وحدة الأسعار بالدينار الجزائري .

	الجزائر (1)	تونس	المغرب
السميد (الكلغ)	1،55	1،61	3،56
القهوة (الكلغ)	27،8	34،04	42،25
الزيت (اللتر)	2،55	2،76	4،18
سكر (الكلغ)	1،70	2،2	3،29
طماطم مركزة (500 غ)	4،70	6،34	5،78
حليب (لتر)	1،30	2،39	2،40
عجائن (كلغ)	2،35	2،39	4،27

المصدر: Ministère du commerce, in : Algérie-Actualité, n°962: du 22 au 28 Mars 1984.

- وبالاضافة الى ما أوردناه من تحفظات وملاحظات حول جدوى ايجابية الآثار التوزيعية للخدمات العامة الملباة بواسطة التحويلات عموما والتحويلات الاجتماعية خصوصا أقول بالاضافة الى ذلك يجب الانتباه أيضا الى عدم ملاءمة الهيكل الضريبي

(1) نلاحظ بالنسبة للجزائر بداية ارتفاع أسعار بعض المواد الأساسية المدعومة مثل القهوة والشاي ابتداء من عام 1986 بصفة خاصة .

الجزائري لأهداف اعادة التوزيع العادل للدخول ، ومن صور ذلك ضعف دور الضرائب المباشرة (اذا استثنينا الضرائب البترولية) بالمقارنة الى كبر دور الضرائب غير المباشرة التي تؤدي الى توزيع غير عادل في غالب الأحوال للتكاليف الضريبية .

في الختام يتضح من النمو النسبي للوظائف المختلفة في الميزانية الجزائرية أن الوظيفة الاجتماعية قد لعبت دورا استراتيجيا كبيرا في نمو النفقات ، فقد ساهمت وحدها بنسبة 2 ، 45٪ في النمو العام للميزانية خلال الفترة الزمنية الممتدة من عام 1966 الى عام 1982 (أنظر الجدول رقم 24) . ان هذا التوجه الاجتماعي جعلنا نركز على نفقات التربية والتكوين ، بالفعل ساهمت نفقات التعليم بنسبة 7 ، 55٪ من اجمالي نفقات الوظيفة الاجتماعية (الجدول رقم 26) معبرة عن الأهمية الكبيرة التي أوليت لتكوين رأس المال البشري ، وقد بذلت مجهودات كبيرة في مجال تكوين رأس المال البشري من الناحية الكمية على وجه الخصوص ، الا أنه ما زال يعاني من جوانب نقص لا يستهان بها : تدني الخدمات التعليمية ، قصور في التخطيط التربوي انعكاسات سلبية على طريقة توزيع الدخول على المستوى الكلي . . . الخ . . . توزيع الدخول الذي بذلت بشأنه مجهودات كبيرة تجسدت في التزايد الكبير لحجم التحويلات ولا سيما الاجتماعية منها ، وقد استفادت الفئات ذات الدخول المتدنية كثيرا من هذه التحويلات ولكن مع ذلك تمت اعادة توزيع منافع هذه التحويلات في غير صالح هذه الفئات في رأينا ، وذلك لأن القسم الأكبر منها لا تتم الاستفادة منه بشكل فردي أي تستفيد منه كل الفئات وبدون أن يرتبط ذلك بمستوى معين من الدخل .

ولاستكمال بيان مساهمة الميزانية العامة في تنفيذ الاستراتيجية التنموية يجب الانتقال الى تحليل دورها التراكمي في الفصل الموالي .

الفصل الثالث

الدور التراكمي للنفقات العامة النهائية

تمهيـــــــد :

لاحظنا في الفصل الأول من هذا الباب أن طريقة تخصيص النفقات العامة في هيكل الميزانية خلال الفترة المدروسة يعكس الى حد كبير طبيعة توجه استراتيجية التنمية الجزائرية الهادفة الى تكثيف الانفاق الاستثماري على حساب الانفاق الجاري، وقد تجلى ذلك تجلى ذلك على صعيد الميزانية من خلال الوتائر العالية لنمو ميزانية التجهيز مقارنة بنمو ميزانية التسيير ، وقد أبرزنا من خلال الفصل الثاني مدى مساهمة هذه الميزانية في تحقيق الجانب الاجتماعي للاستراتيجية المذكورة والاشكالات التي لا زالت ترتبط بذلك .

الاّ أن النظرة الشمولية التي أعتمدناها في هذا البحث تتطلب منا عدم التوقف عند حد دراسة الجانب الاجتماعي رغم أهميته الكبيرة ، ولاستكمال رسم الصورة المتكاملة لدرجة مساهمة الميزانية في تحقيق الاستراتيجية التنموية يجب تحليل الدور التراكمي لها ، اذ تعتبر احدى قنوات عملية بناء رأس المال الثابت في الاقتصاد القومي. وقد اقتضى منا ذلك تسليط الضوء على الجوانب التشريعية والتنظيمية التي تحكم عملية مساهمة الميزانية في التراكم ،ثم تقديم أشكال هذه المساهمة والتي يمكن تقسيمها الى "عادية" وأخرى" غيرعادية" فرضتها التنمية السريعة من جهة وعدم مرونة الاطار التشريعي والتنظيمي من جهة ثانية ،وهذا الأسلوب سهل علينا الخروج بمجموعة من الملاحظات الهامة عن جدوى البعد التراكمي للنفقات العامة النهائية وبهذا يضم هذا الفصل المباحث التالية :

المبحث الأول: الاطار التشريعي والتنظيمي لمساهمة الميزانية في التراكم

المبحث الثاني: المساهمة العادية .

المبحث الثالث: مبررات وأشكال المساهمة الاستثنائية .

المبحث الأول : الاطار التشريعي والتنظيمي لمساهمة الميزانية في التراكم

لا يمكن تصور مساهمة الميزانية العامة في تحقيق التراكم بدون ابراز علاقة الميزانية بالخطة ، لأنه ضمن هذه الأخيرة يتم رسم حدود التراكم الواجب تحقيقه في كامل فروع الاقتصاد القومي ، وعليه سنتحدث عن بعض مظاهر علاقة الميزانية بالخطة من خلال القوانين المالية قبل بحث مساهمة الميزانية في التراكم .

لقد أشرنا في موضع سابق الى الفراغ الكبير الذي ميّز التشريع المالي الجزائري وقد لاحظنا غياب الاطار التشريعي المالي الضابط والناظم للميزانية العامة واجراءاتها المختلفة ، بحيث ظلت القوانين المالية الجزائرية ومختلف اجراءات الميزانية متأثرة بالقانون الفرنسي الصادر في 2 يناير 1959 وهذا حتى صدور القانون التنظيمي للقوانين المالية في الجزائر عام 1984 .

أولا : محتوى قانون المالية

عرّف قانون 1959 المشار اليه في مادته الأولى قانون المالية : " بأنه القانون الذي يحدد طبيعة وكمية المبالغ المخصصة لموارد وأعباء الدولة آخذا بعين الاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي".(1) أما القانون رقم 74- 17 الصادر في 7جويلية 1984 فقد جاء في مادته الأولى : " تحدد قوانين المالية ،في اطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية ،طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"(2) ،وهكذا كان التعبير وبشكل واضح في

---

(1) Article premier:"Ord. N° 59-2 du 2 Janvier 1959 - Journal Officiel de la République Française du 3 Janvier 1959.

(2) المادة الأولى ،قانون رقم 84- 17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

القانون الأخير عن الصلة التي يجب أن تكون بين مبلغ وطبيعة الاعباء العامة من جهة وبين التوازنات العامة المستهدفة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما يحدد القانون المذكور الاطار الذي يتم فيه الترخيص بالاعباء العامة للدولة (أي الميزانية العامة) وصلة ذلك بالمخطط السنوي ، هذا الاطار هو قانون المالية فالمادة 3 تنص على أن : " يقر ويرخص قانون المالية ،بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الانمائي السنوي"(1).

وعموما يمكن القول بأن قانون المالية في الجزائر تندرج فيه ثلاث كتل متمايزة من النفقات العامة ،النفقات التسييرية والنفقات التجهيزية والنفقات الاستثمارية ، وتتكون الميزانية العامة من الكتلتين الأوليين كما هو معروف ، وتعتبران من قبيل النفقات النهائية الدائمة للدولة (قطاع الحكومة بالمعنى الضيق) ، بينما تعبّر الكتلة الثالثة عن الاستثمارات العامة للمؤسسات الوطنية الاشتراكية والمسيرة ذاتيا . وتختلف وسائل تمويل هذا النوع الأخير من النفقات عن تمويل الأعباء النهائية ، وهذا يبين الصلة الكبيرة بين الميزانية والخطة على الأقل من الناحية النظرية . وهذا لأن النفقات الاستثمارية أو الاستثمارات المخططة للمؤسسات الوطنية كما هو شائع تسميتها في الجزائر تعتبر القسط السنوي لبرنامج الاستثمار المرخص به في اطار الخطة المتعددة السنوات . أقول فرغم اختلاف طرق وسائل تمويل كل من الميزانية العامة والاستثمارات المخططة فانهما يحددان في قانون المالية السنوي الذي يتضمن تفصيلات بالنسبة لكل نوع من النفقات سواء من حيث المبلغ أو التخصيص أو وسائل التمويل .

ان التأكيد على الفصل بين النفقات التي تعتبر أعباء دائمة ونهائية وبين النفقات

---

(1) القانون رقم 84-17 ، مصدر ذكر سابقا .

التي تخص استثمارات المؤسسات العامة يمكن اعتباره نوع من المحافظة على المفاهيم الكلاسيكية للميزانية ، ويعطي للمالية العامة الجزائرية نوعا من الخصوصية .

ثانيا : الحفاظ على المفهوم التقليدي للميزانية

في الجزائر لم تقتصر نفقات الدولة على المجالات التقليدية التي تعبر عن الوظائف السيادية للدولة في المفهوم الكلاسيكي ، اذ نجد أن النفقات ذات الطابع التدخلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة قد سجلت نسبها مستويات كبيرة وخاصة اذا ما قورنت بنظائرها في الكثير من اقتصاديات العالم الثالث .

الآن ما نريد ايضاحه هنا هو الحفاظ على كثير من مظاهر الميزانية الكلاسيكية رغم الاتساع الكبير لنطاق تدخل الدولة ، وهذا يؤثر بالضرورة على العلاقة بين الميزانية والخطة ويساهم في نسبية دور الميزانية في التراكم الرأسمالي .

ولم يتحدد شكل واحد للعلاقة بين الميزانية والخطة خلال تجربة المالية العامة الجزائرية منذ سنة 1963 ، وأقصد هنا بالذات مدى ادراج نفقات الخطة الاستثمارية في الميزانية العامة ، فابتداء من 1963 حتى 1966 كانت ميزانية التجهيز هي المكلفة بتغطية برنامج الاستثمار العام ، كما أن الاستثمارات المدرجة في المخطط الثلاثي (1967 - 1969) وكذلك السنة الاولى من المخطط الرباعي الأول ظلت تحت عهدة الخزينة العامة ، وهذه الوضعية سهلت التقارب أكثر بين نفقات الميزانية ، بالمفهوم الضيق وبين النفقات الرأسمالية المدرجة في المخطط.

لكن قانون المالية لعام 1971 أحدث تغيرا هاما في علاقة الميزانية العامة بنفقات الخطة الاستثمارية ولا سيما في مجال التمويل ، وحسب القانون المذكور فصلت الاستثمارات العامة المخططة عن الميزانية العامة (*) وأصبح تمويلها أساسا من طرف

Débudgétisation des Investissements planifiés (*)

الجهاز المصرفي (1) .

ورغم مبررات التخفيف على الخزينة العامة بالتفريق بين النفقات ذات الطابع التجهيزي والنفقات ذات الطابع الاستثماري ، فان مثل هذا الاجراء يعبر عن الرغبة في الاحتفاظ بالمفهوم الكلاسيكي للميزانية العامة وذلك من خلال الفصل الواضح بين النفقات " العادية " الضرورية للسير العادي لوظائف الدولة (ميزانية التسيير وميزانية التجهيز) وبين النفقات " الانشائية " ذات الطابع الانتاجي (الاستثمارات المخططة للمؤسسات الوطنية العامة) والتأكيد على التوازن الحسابي للميزانية .

ومن جهة أخرى وحتى من ناحية التصنيف التنظيمي للنفقات في الميزانية الجزائرية (Classification réglementaire des dépenses) فان الأمر لا يختلف عن تصنيفات الميزانية الفرنسية ، حيث نجد أن ميزانية التسيير تتكون من الأبواب التالية: باب الدين العام ، باب اعتمادات السلطات العامة ، باب النفقات الخاصة بوسائل المصالح ، وباب التدخلات العامة (أي ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي) وتتكون ميزانية التجهيز أيضا من الثلاث أبواب التالية : باب الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة ، باب اعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة وباب النفقات الرأسمالية الأخرى ، وهذه النفقات هي المكونات الرئيسية للأعباء " الدائمة " للدولة بالاضافة الى نفقات الحسابات الخاصة (نفقات خارج الميزانية العامة) (2) .

ورغم أن ميزانية التجهيز تساهم في تنفيذ الخطة باعتبارها تتضمن نفقات تهدف الى تدعيم تكوين رأس المال الثابت ، الا أن العلاقة بين الميزانية والخطة لم توضح بشكل يبرز نصيب الميزانية العامة في تحقيق أهداف الخطة الاستثمارية على وجه الخصوص ، وهذا حتى عام 1980 ، اذ أن المادة 3 من قانون المالية لعام 1981 تنص في الفقرة الثانية على أن : يفتح اعتماد قدره 31.593.000.000 دج لمنفقات المخطط السنوي

(1) للتوسع أكثر يمكن الرجوع الى : الامر رقم 70-93 الصادر في 31 ديسمبر 1970 المتضمن قانون المالية لعام 1971 ، ولاسيما المواد 6 و7 (الجريدة الرسمية رقم 109 لعام 1970).

(2) للتوسع يمكن المقارنة بين المادة 5 من قانون 2 يناير 1959 (فرنسا) والمادتين 24 و35 من قانون 7 جويلية 1984 (الجزائر) .

ذات الطابع النهائي وموزع على القطاعات وفقا للجدول الملحق "ج"[1] وهذه خطوة متقدمة في مجال ربط الميزانية بالخطة ودور الأولى في المساهمة في التراكم أما بالنسبة للقانون الناظم للقوانين المالية (Loi organique) فقد وضح هذه المسألة أكثر من خلال المادة 35 التي نصها : "تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة الى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الانمائي السنوي ، لتغطية نفقات الاستثمار التي على عاتق الدولة في ثلاث أبواب . . . ."[2]

ويعتبر هذا تحسن كبير في مجال ربط الميزانية بالخطة وان كنا نلاحظ عدم تخلص الميزانية العامة من بعض الاعتبارات التقليدية ، مما يصح معه القول بأن تحسين حلقات ربط الميزانية بالخطة في الجزائر قد اعتمد على تكيف الخطة بالتأكيد على أهمية الخطط السنوية أكثر من اعتماده على تحسين الأساليب الفنية للميزانية ذاتها .

ثالثا : أهمية الخطة السنوية

لا زال نظام التخطيط في الجزائر يعاني كثيرا من مظاهر النقص ، ولكن رغم صغر التجربة فاننا نلاحظ الكثير أيضا من مظاهر التحسن ، ومن مظاهر التحسن ، ومن ذلك التأكيد المتزايد على دور الخطة السنوية في تحقيق أهداف الخطة المتعددة السنوات ففي المخطط الخماسي الثاني مثلا تم التأكيد على : " أن ينظر الى المخطط السنوي كاطار وحيد ومفضل لتحقيق تعبئة الوسائل البشرية والمادية والمالية المؤدية الى تحقيق أهداف التخطيط المتوسط المدى".[3]

---

(1)- قانون 80- 12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 والمتضمن قانون المالية العام 1981 (الجريدة الرسمية رقم 54 لعام 1980)

(2)- قانون 7 يوليو 1984 المتعلق بالقوانين المالية ، مصدر سبقت الاشارة اليه .

(3)- Deuxième plan quinquennal : Rapport général: Op.Cit, p. 143.

وبالفعل يساهم المخطط السنوي بفعالية أكبر في ربط الميزانية بالخطة لأن الخطة المتعددة السنوات تتضمن التوجيهات (أو بالأحرى البرامج) العامة بينما يحتوي الشطر السنوي على مؤشرات أكثر دقة عن التوازن الاقتصادي الكلي حيث نجد مثلا : التوازنات العامة للاقتصاد في السنة المعنية ، البرنامج السنوي للاستثمارات ، البرنامج السنوي للانتاج ، توجيهات عملية لتنظيم وتسيير الاقتصاد . . . الخ . .

كما أنه قبل صدور قانون المالية السنوي الذي يتضمن كلا من الميزانية العامة والاستثمارات المخططة ، فان المخطط السنوي والميزانية يكونان محلا لمناقشة مستفيضة - على الاقل من الناحية النظرية - في المجلس الشعبي الوطني ، وفي الخطة المتعددة السنوات يرد البرنامج العام للاستثمارات على امتداد الفترة دون تفصيل طبيعة تمويل هذه الاستثمارات ، أما في الخطة السنوية فيتم ابراز دور " قطاع الدولة " في تمويل الاستثمارات اذ يتم التفريق بين المساهمات النهائية (Conceurs Définitives) والمساهمات المؤقتة (Conceurs Temporaires) وبهذا يكون تحديد دور كل من الدولة (الميزانية العامة) والمؤسسات الوطنية في التراكم الرأسمالي ضمن أهداف الخطة السنوية .

ويمكن القول من جهة أخرى أن الخطة السنوية هي نوع من الميزانيات الاقتصادية باعتبارها تسهل عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية الكلية (Macro-Economiques) وتساهم في تدعيم وسائل التحليل والدراسة والمقارنة والمتابعة ، هذا وان لم تصل بعد الى مستوى "الميزانيات الاقتصادية" بالشكل الموجود في فرنسا مثلا .

ان التمسك بقاعدة " سنوية الميزانية " ساهم بشكل كبير في صعوبة ايجاد صيغة ملائمة لربط الميزانية بالخطة ، واحترام هذه القاعدة أدى الى اعتماد أسلوب ترخيصات البرامج " Autorisations de Programmes " ضمن مايسمى " بالقانون ببرنامج Loi de programme " ، بحيث أن الخطة المتعددة السنوات (Plan pluriannuel

تكون محلالقانون منفصل عن قانون المالية ، وهذا القانون يتضمن البرنامج العام للاستثمار لسنوات الخطة ، وفي الخطة السنوية يتم تفصيل الشطر السنوي من الاستثمارات باستخدام ترخيصات البرامج والتي هي عبارة عن الاعتمادات المالية المرخصة والضرورية لتنفيذ برنامج الاستثمار السنوي كجزء من الخطة التي تمتد على عدة سنوات .

وعلى هذا المنوال يتضمن قانون المالية في كل سنة ترخيصات البرامج المتعلقة بالاستثمارات المخططة للمؤسسات وتظهر في الملحق " د " ، والاعتمادات المفتوحة لتنفيذ ميزانية التجهيز لتغطية نفقات الاستثمار المنوطة " بالدولة " وهي تمثل مساهمة الميزانية العامة في التراكم وتظهر في الملحق " جـ " .

المبحث الثاني : المساهمة " المادية " للميزانية في التراكم

اذن تلعب الميزانية العامة دورا لا بأس به في تحقيق التراكم في الجزائر ، وهو دور يختلف نوعا ما عن ما هو موجود في كثير من البلدان النامية التي تعتبر فيها الميزانية العامة القناة الوحيدة أو الرئيسية للتراكم المحقق في القطاع العام .

يقول ستانيس وخروموشين وموزولين : " . . . تتميز الأكثرية الساحقة من البلدان النامية بالاشتراك النشيط للدولة في عملية التراكم بصرف النظر حتى عن توجه هذه البلدان الاجتماعي ، فالدولة تؤمن اعادة توزيع المصادر المالية بغية تلبية الحاجيات المتزايدة أبدا في القطاع المعاصر للاقتصاد . ومن الواضح أن امكانيات التراكم تتوقف على مقادير الايرادات التي تحصل عليها الدولة بشكل ضرائب وحسومات من أرباح المشاريع التابعة لقطاع الدولة ومساعدات أجنبية وغير ذلك فتركمها في الميزانية ."(1)

أما في الجزائر وكما سبق أن أشرت فان الميزانية العامة لا تغطي كل الاستثمارات وهذا نظرا للفرق الموجود بين الاستثمارات الممولة بمساهمات مالية نهائية وتلك الممولة

---

(1) ستانيس ، خروموشين ، موزولين : " دور الدولة في التحويلات الاجتماعية والاقتصادية للبلدان النامية " ، دار التقدم ، موسكو 1980 ، ص 154 .

بمساهمات مالية مؤقتة .

وفي مايلي نوضح مساهمة الميزانية في التراكم بتحليل نفقات التجهيز .

ميزانية التجهيز: الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية والادارية

ان مايمكن التأكيد عليه من زاوية التطور التاريخي لنفقات ميزانية التجهيز هو النمو الكبير الذي سجلته ، سواء كرقم مطلق أو كنسبة من الميزانية العامة والناتج المحلي الاجمالي ، ففي سنة 1966 كان مبلغ ميزانية التجهيز 954 مليون دينار وكانت تمثل 25،1 ٪ من الميزانية العامة و 6،4 ٪ من الناتج المحلي الاجمالي ،وفي عام 1982 أصبحت تقدر بـ 34449 مليون دينار وتمثل 47،5 ٪ و 16،5 ٪ من الميزانية والناتج على التوالي ، أي أن نفقات التجهيز نمت بمعدل زيادة سنوية متوسطة تساوي 25،1 ٪ بينما لم تتعدى نفقات التسيير 17،5 ٪ وهذا طول الـ 16 سنة الممتدة من 1966 الى 1982 . وقد استمر اتجاه تطور ميزانية التجهيز بوتائر أعلى من ميزانية التسيير بعد 1982 (باستثناء عام 1984) وما في ذلك عام 1986 على أساس توقعات قانون المالية العادي[1]، أما اذا أخذنا بعين الاعتبار تخفيض النفقات العامة بموجب قانون المالية المكمل لعام 1986 فان التخفيض كان بنسبة 3،7 ٪ لميزانية التجهيز و 14،7 ٪ لميزانية التجهيز وهذا بالنسبة لتوقعات قانون المالية لسنة 1985 ،أي أن وقع أزمة انخفاض النفط كان أشد تأثيرا على الانفاق الاستثماري منه على الانفاق الجاري .

ورغم النمو الكبير لنفقات ميزانية التجهيز خلال الفترة المدروسة (1966- 1982) الا أن ذلك لايمنعنا من ملاحظة أن مساهمة الميزانية في التراكم الاجمالي على المستوى الكلي لم تكن حاسمة في كل الاحوال ،بل كانت متواضعة في بعض الاحيان وهذا اذا ما قورنت استثمارات الميزانية بالاستثمارات المخططة للمؤسسات في في بعض سنوات الفترة المدروسة

(1) أنظر المبالغ الواردة في الجدول رقم 20 .

(على سبيل المثال كان مبلغ الاستثمارات عام 1977 يساوي 1، 10 و2 ،31 مليار دينار على التوالي)، وقد كان ذلك بصفة خاصة بعد الاصلاحات المالية لعام 1971 وما نتج عنها من تكثيف الاستثمارات المخططة على حساب النفقات التجهيزية الممولة من الميزانية العامة بمساهمات نهائية ، ولا سيما أثناء المخطط الرباعي الأول والرباعي الثاني وامتداده (1978- 1979) وكذلك بداية الخماسي الأول .

ارتكزت عملية تخصيص الموارد في ميزانية التجهيز على أساس قيام هذه الاخيرة ببناء الأساس الاقتصادي القاضي بتهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والادارية الضرورية للتنمية المنسجمة،وهكذا يمكن ابراز استثمارات الميزانية العامة في ثلاث كتل رئيسية هي : التجهيزات الاقتصادية والتجهيزات الاجتماعية والتجهيزات الادارية .

أ- التجهيزات الاقتصادية : وتتضمن النفقات التي يكون القصد منها تهيئة واقامة الهياكل الأساسية التي لا يمكن للنشاط الانتاجي الاستغناء عنها ، ومن أمثلة ذلك التجهيزات المتعلقة بالفلاحة والمياه والأشغال العمومية ،والصناعة والطاقة ،والتخزين والتوزيع ، والبريد والمواصلات ،ومؤسسات الانجاز ، السياحة والصناعة اليدوية ،وشبكات النقل المختلفة (طرق ،موانئ ،مطارات) ... الخ ..

ب- التجهيزات الاجتماعية : وتضم النفقات العامة التي تهدف الى تكوين رأس المال العيني في المجال الاجتماعي ، ويأخذ قطاع التربية الوطنية حصة الأسد من هذا النوع من الاستثمارات ، ومن أمثلة نفقات التجهيزات الاجتماعية أيضا تلك المتعلقة بالتكوين عموما ، والصحة السكن والتعمير ، وقدماء المجاهدين ،والشؤون الدينية ... الخ ..

جـ- التجهيزات الادارية : وتحتوي على كل النفقات التي ترصد لتقوية وتدعيم وتحديث الجهاز الاداري استجابة لحجم الطلب المتزايد على خدمات المرافق الادارية المختلفة بفعل النمو السكاني المعتبر من جهة ، ونظرا لعدم كفاية التجهيزات الادارية الموروثة عن العهد الاستعماري من جهة ثانية .

ومن الأهمية بمكان أن نعرف هيكل نفقات ميزانية التجهيز وطبيعة النمو الهيكلي الذي عرفته خلال الفترة الزمنية التي تهمنا ، وهذا سيكشف لنا عن طبيعة الاهداف المتوخاة من وراء تخصيص الموارد المالية الموجهة للتجهيز ، ويعطينا الجدول رقم 31 تطور ميزانية التجهيز مصنفة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات خلال الفترة 1966- 1982 (الجدول في الصفحة الموالية) .

ومن ذلك نتبين النمو الكبير الذي عرفته النفقات التجهيزية على أمتداد الفترة موضوع الحديث ، كما يتبين النمو السريع للنفقات الاجتماعية بنو تائر عالية وكذلك النفقات الاقتصادية ، بحيث أخذ ذلك أبعادا كبيرة منذ 1974 على وجه الخصوص اذ تزامن ذلك مع بداية ارتفاع العوائد البترولية .

ويمكن استجلاء طبيعة النمو في هيكل نفقات التجهيز ومدى مساهمة البنود الثلاثة الاساسية في ذلك من خلال الجدول رقم 32 الذي كوناه بناء على معطيات الجدول رقم 31 .

لقد تطورت النفقات التجهيزية الاقتصادية بمعدل نمو سنوي مرتفع الا أنه أقل من معدل نمو الميزانية ككل ، بينما زادت النفقات التجهيزية الاجتماعية بمعدل مرتفع جدا مقارنة بذلك اذ كان خلال الفترة المدروسة يفوق معدل نمو الميزانية بأكثر من (9) تسعة درجات، أما النفقات التجهيزية الادارية فقد نمت هي الأخرى بمعدل مرتفع اذ سجلت معدل نمو سنوي متوسط يساوي 37،33 ٪ [1] خلال الفترة (1966 – 1978) ، ولم يكن

(1) بما في ذلك النفقات المختلفة والاستثنائية .

جـــــدول رقـــم 31

تطورميزانية التجهيز مصنفة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات (1966- 1982)

الوحدة : مليـــون دينـــار

السنوات	التجهيزات الاقتصادية	التجهيزات الاجتماعيـة	التجهيزات الاداريـة	نفقات مختلفـة واستثنائية	المجموع
1966	619	118	67	150	954
1967	543	157	68	51	819
1968	858	204	113	72	1247
1969	1103	598	179	95	1976
1971	1187	864	126	77	2254
1972	1433	1108	220	71	2832
1973	2025	1280	323	87	3715
1974	2228	1520	191	63	4002
1975	2539	1917	830	126	5412
1976	2674	2620	462	1191	6947
1977	4038	4284	1865	04	10191
1978	4272	5498	2124	637	12531
1979	5403	5978	* 2044		13425
1980	7182	7354	* 2691		17227
1981	9813	10361	* 3276		23450
1982	14355	13459	* 6635		34449

* النفقات المختلفة والاستثنائية محتواة في هذه المبالغ

المصادر: - سنوات 1971/66 وسنة 1974 : Statistiques Financières, MPAT

- باقي السنوات حتى 1980 : Annuaire statistiques de l'Algérie, MPAT

- سنتي 1982/81 : Finance Publiques (1979 - 1982) : Op. Cit.

ملاحظة : تمثل الارقام الواردة في هذا الجدول النفقات العامة التجهيزية النهائية الممولة في اطار الميزانية العامة .

جـــــدول 32

طبيعة نمو التجهيزات الاقتصادية والاجتماعية والادارية

ونسبة مساهمة كل منها في النمو الاجمالي لميزانية التجهيز

(1982 - 1966)

نسب مئوية (٪)

البند	متوسط معدل النمو السنوي	نسبة مساهمة كل بند في النمو الاجمالي لميزانية التجهيز
تجهيزات اقتصادية	21،71	41،7
تجهيزات اجتماعية	34،45	39،1
تجهيزات ادرية .... (بما في ذلك النفقات المختلفة والاستثنائية)	23،83	19،2
ميزانية التجهيز	25،12	———

المصدر: حسابات شخصية باستخدام بيانات الجدول رقم 31

بالامكان استخراج نفس المؤشر لهذا الصنف من النفقات وحدها حتى نهاية الفترة نظرا لعدم امكانية فصل مبلغ النفقات التجهيزية الادارية عن مبلغ النفقات المختلفة والاستثنائية خلال الاربع سنوات الأخيرة (1979 - 1982) كما يتضح من الجدول أعلاه.

واذا نظرنا الى طبيعة التطور من زاوية النمو النسبي لكل من البنود الثلاثة السابقة داخل هيكل ميزانية التجهيز كما يشير الى ذلك العمود الثاني من الجدول رقم 32 فاننا نلاحظ مايلي :

- ساهمت النفقات الموجهة لبناء التجهيزات الاقتصادية بنسبة 41،7٪ من مجموع نفقات ميزانية التجهيز على امتداد الفترة (1966 - 1982) ، بينما استهلكت التجهيزات الاجتماعية نسبة قريبة من هذا المستوى اذ استحوذت على 39،1٪ من النفقات المعبأة في ميزانية التجهيز خلال نفس الفترة ، أما النفقات التجهيزية الادارية فقد ساهمت في نمو الميزانية بنسبة متواضعة مقارنة بالصنفين الآخرين من النفقات اذ لم يتعدى ذلك 19،2٪ رغم أن هذه النسبة الأخيرة يحتوي أيضا على النفقات المختلفة والاستثنائية .

- ان المحرك الأساسي في نمو ميزانية التجهيز هي النفقات التجهيزية الاجتماعية ثم الاقتصادية على التوالي ، ولا سيما النوع الأول (معدل نمو سنوي متوسط يساوي 34،45٪) حيث أصبح مبلغها يفوق مبلغ التجهيزات الاجتماعية ابتداء من سنة 1977 حتى 1981 بحيث يمكن الجزم بأن سنة 1982 التي شهدت ارتفاع التجهيزات الاقتصادية عن التجهيزات الاجتماعية لا تعتبر سوى شذوذا عن الاتجاه العام للنمو كما بينا منذ قليل .

- أما نمو النفقات التجهيزية ككل فقد أصبح حاسما ابتداء من بداية فترة ارتفاع أسعار النفط مما يؤكد استراتيجية الميزانية العامة التي استهدفت توجيه مدخراتها المتأتية من قطاع المحروقات لتمويل التراكم المتحقق في قطاع الادارات العامة المركزية

توجيه ادخار الميزانية لتمويل التراكم

ان الاستثمار أو التراكم الاجمالي للإموال الثابتة (*) كما يسمى أحيانا هو عبارة عن الزيادة الحاصلة في الاموال الثابتة للوحدة الاقتصادية ، وذلك خلال فترة زمنية معينة هي عادة السنة ، أما الوحدة فقد تكون المؤسسة الواحدة ، الآن السياق الذي نحن فيه يقتضي أن تكون الوحدة هي قطاع الادارات المركزية .

ويمكن التمييز بين نوعين من الأموال الثابتة ، النوع الأول هو الأموال الثابتة المنتجة

(*) Accumulatien Brute de fends fixes

مثل المصانع والتجهيزات المختلفة ، والنوع الثاني هو الأموال الثابتة غير المنتجة مثل المباني ،وعموما يمكن القول أن النوع الأول يشارك مباشرة في العملية الانتاجية، أما النوع الثاني فيسمح بتوفير الشروط الضرورية للعملية الانتاجية نفسها ، مثلا : المباني (تتم فيها العملية الانتاجية) ووسائل النقل (عن طريقها تنقل المنتجات) . .الخ[1]

ونلاحظ بهذا الصدد أن التراكم المحقق في قطاع الادارات العامة (أي بواسطة الميزانية العامة) هو أساسا من النوع الثاني بحيث أن التجهيزات المتمثلة في الآلات والعتاد الفلاحي لاتمثل سوى بهذا متواضعا في هيكل التراكم الاجمالي المحقق في القطاع المذكور.

ان مقدرة الميزانية العامة على تحقيق التراكم تنبعث من امكانية قطاع الادارات العامة المركزية على تحقيق الادخار ، حيث أن حساب التخصيص[2] يظهر لنا من خلال رصيده مدخرات الميزانية (Epargne Budgétaire) ،وقد تطور هذا الأخير خلال الفترة (1967 - 1980) بالشكل الذي يوضحه الجدول رقم 33 اللاحق :

---

(1) للتوسع أكثر أنظر :

Mourad Labidi : "Comptabilité Nationale", O.P.U Alger.1982, p. 83 et suivantes.

(2) من زاوية المحاسبة الوطنية تعالج نفقات الميزانية العامة (قطاع الادارات العامة المركزية) من خلال ثلاث حسابات رئيسية هي جـ/ التخصيص،جـ/ رأس المال ، والحساب المالي .

جـــدول رقـــم 33

تطـور رصيد حسابات التخصيص لقطاع الادارات العامة المركزية "الادخار" (1980 - 1967)

الوحدة: مليون دينار جزائري

السنـــة	المبلـــغ	الســـنة	المبلـــغ
...1967	932،6	 1974	15306،4
...1968	1382،8	1975	13084،8
...1969	2658،9	1976	17624،1
...1970	2665،9	1977	19487،9
...1971	3223،5	1978	20489،1
...1972	4379،2	 1979	28224،3
...1973	5634،5	1980	34916،7

المصادر : - Statistiques Financières: Série (1967 - 1977), M.P.A.T

- Finances Publiques (1979-1982): Decument de travail, Juillet 1983, M.P.A.T.

من الجدول رقم 33 يتضح أن النمو كان معتبرا سنة بعد أخرى الآسنة 1975 التي شهدت انخفاضا بالمقارنة لسنة 1974 ، ونفسر ذلك بعاملين اثنين ،الأول هو أن سنة 1975 شهدت تضخما في المرتبات والأجور نتيجة لتطبيق قرارات رفع أجور الوظيف العمومي التي أتخذت عام 1974 (هذا ضخّم جانب الاستخدامات في ج / التخصص) ، والعامل الثاني هو القفزة الكبيرة جدا لمداخيل الميزانية من المحروقات عام 1974 ،بحيث كانت الضرائب البترولية في سنة 1974 أكبر من نظيرتها لعـــام 1975.(1)

(1) سنتوسع أكثر في تأثير الجباية البترولية على نمو الميزانية العامة الجزائرية في الفصل الرابع.

وعلى كل فان سنة 1974 يمكن اعتبارها فعلا بداية انطلاق لمرحلة يسر مالي بالنسبة للميزانية بحيث أن مبالغ الرصيد المذكورة لسنوات مابعد 1974 ذات دلالة كبيرة (يمكن مقارنة مستويات الادخار لمرحلتي ماقبل وما بعد 1974 من خلال الجدول رقم 33).

ان أولويات استخدام رصيد حساب التخصيص هو تغطية التراكم الاجمالي للأموال الثابتة أي بمعنى آخر يعتبر التخصيص المفضل لمدخرات الميزانية هو تغطية نفقات التجهيز .

وبالفعل فقد تم تمويل عمليات التراكم الرأسمالي (1) بنوع من اليسر المالي بحيث أن رصيد حساب التراكم (حساب رأس المال) ظل يسجل فائضا أي طاقة تمويل موجبة ابتداء من سنة 1969 وبصورة معبرة جدا ابتداء من سنة 1974 واستمر بشكل موجب أيضا على امتداد الفترة موضوع الحديث وذلك بطبيعة الحال قبل أزمة انخفاض اسعار البترول .

ان الدور التراكمي للميزانية العامة كان معتبرا خلال الفترة المدروسة ، ويمكن القول أنه عبر بشكل كبير على مظهرين هامين للميزانية المذكورة ، الأول هو الطابع التدخلي لها (استثمارات اقتصادية واجتماعية فضلا عن الادارية) مع المحافظة على الطابع الكلاسيكي العام نوعا ما للميزانية (نوعية الاستثمارات ، استبعاد أي مؤشر لسياسة العجز . . . الخ . .) والمظهر الثاني هو اليسر المالي الذي لعب دورا كبيرا في تمكين الميزانية العامة من تحقيق مساهمتها في التراكم الرأسمالي كجزء من عمليات

---

(1) في مديرية الحسابات والاحصائيات الاقتصادية بوزارة التخطيط والتهيئة العمرانية يتم احتساب التكوين الاجمالي لرأس المال الثابت في قطاع الميزانية العامة بالشكل التالي = ميزانية التجهيز - التحويلات الرأسمالية الآتية من قطاعات الدولة الأخرى + التراكم المحقق في ميزانية التسيير (بعض البنود مثل نفقات الصيانة وشراء العتاد : (Achat du Gros Matériel).

التكوين الرأسمالي الثابت المكثف ضمن أهداف الاستراتيجية التنموية الجزائرية .

ان الاشكال السابقة التي ذكرناها لمساهمة الميزانية العامة في التراكم يمكن اعتبارها " مساهمة أصلية أو عادية " ، الا أن التنمية السريعة من جهة وعدم مرونة الاطار التشريعي والتنظيمي للميزانية من جهة ثانية قد أدى الى ما يمكن تسميته بالمساهمة " الاستثنائية " (استثنائية بالنظر الى النطاق المحدد للنفقات النهائية) .

المبحث الثالث : مبررات واشكال المساهمة الاستثنائية

هناك علاقات مختلفة ومتماسكة بين الميزانية من جهة ، وبين المؤسسات الوطنية الانتاجية باعتبارها الركيزة الأساسية للقطاع العام من جهة ثانية ، فالمؤسسات تساهم في تمويل الميزانية (الضرائب وغيرها من أشكال المساهمة في تمويل الميزانية حسب رقم الأعمال المحقق) ، والميزانية تساهم في دعم المؤسسات الانتاجية من خلال الاعتمادات المخصصة لذلك ، ويمكن ابراز هذه المساهمة - غير العادية - للميزانية في التراكم في خطوتين : مبررات هذه المساهمة ، ثم اشكالها .

أولا : مبررات المساهمة الاستثنائية

استلزمت عملية التنمية الاقتصادية منذ الانطلاق في مرحلة التخطيط مبالغ كبيرة جدا من الاستثمارات ، حيث كان لابد من بناء هياكل قاعدية أساسية اقتصادية واجتماعية كشروط ضرورية للنشاط الانتاجي المباشر ، وكذلك تكوين رؤوس الأموال العينية القائمة بالانتاج بشكل مباشر . وبموازاة ذلك فصلت التشريعات الناتجة عن الاصلاحات المالية لعام 1971 بين وسائل التمويل المعبأة لتغطية هذه الاستثمارات ، بحيث أصبحت الميزانية لاتغطي الا الاستثمارات المتعلقة بالقطاع غير الانتاجي (عن طريق المساهمات النهائية فقط وهو المصطلح المعبر عن ذلك في المالية الجزائرية) .

وكنتيجة لهذا الأسلوب غير المرن في حدود تمويل الاستثمارات بين الميزانية والمؤسسات الوطنية ،ونظرا الى أن الدولة - بمعنى الميزانية العامة لم تخص باعتمادات مالية كافية لأن تواكب النمو الكبير في القطاع الانتاجي الذي تسارعت استثماراته بنمو كبير جدا ، أقول أمام هذا الوضع وجدت المؤسسات الوطنية نفسها تقوم بمهام هي في الواقع من اختصاص الميزانية العامة أصلا .

وعلى هذا المنوال قامت المؤسسات الوطنية بالمساهمة مباشرة في تهيئة الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية التي تكون عادة ضرورية لنشاطها الانتاجي المباشر ، ومن أشكال مساهمة الشركات الوطنية : نجد مثلا في الميدان الاقتصادي عن طريق نفقات تهيئة الطرق و في الميدان الاجتماعي عن طريق اقامة المصالح الصحية ووسائل النقل وفي الميدان التربوي والتكويني عن طريق التكفل بتكوين الاطارات (*) الخاصة بها ...الخ ...) .

فكان هذا الوضع مبررا كافيا بعد فترة طويلة من الاستثمار المكثف أن تتدخل الميزانية العامة في المساهمة في رفع العبء على المؤسسات وفق ما يعرف باعادة تمويل المؤسسات " Refinancement des Entreprises " (وهذا ابتداء من عام 1979) كما أن من مبررات المساهمة غير العادية للميزانية هذه عدم كفاية الموارد المالية المعبأة كمساهمات غير نهائية (Cencours Temperaires)لتمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات (قانون المالية لعام 1978) .

وأخيرا هناك مبرر تنظيمي بالدرجة الأولى وهو الرغبة في اعادة تنظيم المؤسسات الوطنية الانتاجية ،واتخذت اعادة التنظيم هذه كما هو معروف اعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات المذكورة بحيث اقتضت هذه العملية توجيه موارد مالية نهائية من الميزانية

(*) نلاحظ أن هذه الاطارات لا تعود في بعض الاحيان الى العمل في المؤسسة التي تكفلت بتكوينها مما يسبب عبئا مضاعفا على المؤسسة المعنية .

العامة (قانون المالية لعام 1981) لتغطية هذه النفقات .

ثالثا : أشكالها .

نقصر الحديث هنا على ثلاثة أشكال للمساهمة " الاستثنائية " للميزانية في تمويل التراكم ، وفي اعتقادنا تعتبر أهمها بدون شك .

الشكل الأول هو تعويض المؤسسات الوطنية عن النفقات التي قامت بها من أجل تهيئة الهياكل الاساسية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك بصورة مباشرة عن طريق رصد اعتمادات في الميزانية ، وتعرف هذه العملية بـ"عملية اعادة تمويل المؤسسات" ، وهي تقتضي أن يكون الحق للمؤسسات الانتاجية أن تسترد من الميزانية العامة مقابل النفقات التي قامت بها - أي المؤسسات - في اطار مشاركتها في بناء الهياكل الاقتصادية والاجتماعية ،والجماعية بصفة عامة ، والمنطق الذي يستند اليه هنا يرتكز على كون أن هذا النوع من الاستثمارات يجب أن يكون أصلا على عاتق الميزانية وليس المؤسسات الوطنية .

ويمكن القول أن هذه العملية كانت ضرورة ظرفية فرضتها ضخامة الاستثمارات ولا سيما في نهاية المخطط الرباعي الثاني ، واستداده ، أي أن اعادة تمويل المؤسسات الوطنية كان من المفروض أن تأخذ الطابع التصحيحي المؤقت لسنة أو سنتين ، الا أن مانلاحظه هو الاستمرار في هذا النهج على امتداد باقي سنوات الفترة التي تهمنا (أي حتى 1982) ومابعدها أيضا ، وهذا على الرغم من تغير هيكل الاستثمارات العامة في المخطط الخماسي الأول عن سابقيه ، بحيث أعطيت أهمية كبيرة للتجهيزات الجماعية والاجتماعية ،(1)

(1) نلاحظ أن نسبة الاستثمارات الاجتماعية في الخماسي الأول كانت 4 ، 34 ٪ من اجمالي الاستثمارات ،بينما كانت خلال الثلاث مخططات الأولى على التوالي : 4 ، 17 ٪ و 6 ، 26 ٪ و 8 ، 25 ٪ ، أما بالنسبة الخماسي الثاني (1985- 1989) فقد قدرت لتبلغ 1 ، 35 ٪ وللمزيد من التفصيل أنظر هيكل الاستثمارات في المخططات المختلفة بالجدول رقم 17 .

وقد تقرر ابتداء من فبراير 1979 اجراء تغيير فيما يتعلق بالجهة التي تتحمل تكاليف تهيئة البيئة الانتاجية ،وحددت نوعية المساهمات المالية التي تغطيهـــا .

بحيث تقرر " أن تكون تكاليف الاستثمارات المتعلقة بالهياكل الأساسية المحيطة أي " L'Infrastructure envirennante " ، والتكوين المهني ممولة من المساهمات النهائية لميزانية التدولة"(1).

والشكل الثاني من هذا النوع من المساهمة لميزانية الدولة في التراكم هو أن أصبحت المساهمات النهائية " Cenceurs Définitives " مكملا للمساهمات المؤقتة " Cenceurs Temperaires " وذلك من أجل تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات ابتداء من عام 1978 ، وهذا بناء على ما نصت عليه المادة السابعة من قانون المالية للسنة المذكورة ، اذ جاء في فقرتها الرابعة : أنه يمكن أن تموّل الاستثمارات المخططة للمؤسسات من المساهمات النهائية للميزانية العامة ومن الأموال الخاصة لهذه المؤسسات(2).

واذا كنا نلاحظ أن مثل هذا الاجراء يبين بشكل أو بأخر عدم كفاية وسائـــــل التمويل " المؤقتة " لتمويل استثمارات المؤسسة الانتاجية ، فاننا نؤكـد على أن الاجـراء يعد نوعا من الخروج عن " جمـود " طريقة التمويل التي جاءت بها الاصلاحات المالية لبداية السبعينات (قانون المالية لعام 1971) .

أما الشكل الثالـث ،فهـو تحويل المساهمات المؤقتة الى مساهمات نهائيـة في شكل مخصصـات (Detatiens) من ميزانيـة الدولـة ، حيث نصت المادة السابعة من قـانون الماليـة لعـام 1981 بأنـه : " يرخص لوزير المالية في اطـار اعادة هيكلة المؤسسـات : .... بجبر الخصوم الدائمة (Censelidatien du passif permanent)

---

(1) Circulaire n°975 du 3 Février 1979:Ministère des Finances

(2) أنظر الفقرة الثانية في : Lei n°77-02 du 31 Décembre 1977 pertant lei de finances peur 1978, Article7,J.O.R.A du 31 Décembre 1977.

للمؤسسات الاشتراكية بالزيادة في أموالها الخاصة عن طريق تحويل المساهمات المؤقتة الممنوحة الى غاية 31 ديسمبر 1979 الى مساهمات نهائية من ميزانية الدولة ، ويحدد مبلغ المساهمات النهائية حسب طبيعة نشاط هذه المؤسسة .(1)

ان هذا الشكل الأخير من مساهمة الميزانية في تمويل استثمارات المؤسسات الانتاجية يعدّ تجسيدا للاهداف التنظيمية التي ، تضمنها التقرير العام حول المخطط الخماسي الأول ، وهكذا فان هذه المساهمات النهائية من ميزانية الدولة لاعادة الهيكلة المالية قد أصبحت بندا ثابتا في ميزانية التجهيز حتى بعد انتهاء المخطط الخماسي الأول (2) .

ومما تجدر الاشارة اليه أيضا أن الميزانية لم تساهم ـ في اطار اعادة الهيكلة المالية للمؤسسات ـ بالصورة السابقة فقط ، اذ أن نفس المادة من قانون المالية التي تمت الاشارة اليه قبل قليل قد نصت في فقرتها الثالثة على " منح اعانات توازن للمؤسسات الاشتراكية التي تتحمل ضغوط الخدمة العمومية ". (3) أي تعويض المؤسسات التي تبيع خدماتها باسعار قد تساوي أو تقل عن تكلفتها وهذا دعما للقوى الشرائية لدخول المستفيدين من هذه الخدمات .

أخيرا نستطيع القول أن عملية تحويل المساهمات المؤقتة الى مساهمات نهائية لأغراض اعادة الهيكلة المالية للمؤسسات يعتبر دليلا كافيا لتدخل الميزانية في قطاع النشاط الانتاجي (*) وخاصّة أنها تضمنت مبالغ لا بأس بها واستمرت لفترة لا يستهان بها (أي من سنة 1981 حتى الآن) ، ونستنتج من ذلك امكانية حدوث التداخل بين المجالات التي تغطيها المساهمات النهائية والمجالات التي تغطيها المساهمات المؤقتة ، وهذا ما يؤدي بنا الى

---

(1) المادة 7، قانون المالية لعام 1981، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 53 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1980 ، السنة السابعة عشر ، ص 1853 .
(2) بل حتى كتابة هذه السطور ، حيث تضمن قانون المالية لعام 1986 نفس الاجراء .
(3) المادة 7 من قانون المالية لعام 1981 ، نفس المصدر السابق : نفس المكان .
(*) ومن جهة أخرى يمكن أن نلاحظ أن تحويل المساهمات المؤقتة الى مساهمات نهائية كان نتيجة للعجز الهيكلي للشركات الوطنية التي لم تستطع تسديد ديونها .

القول بأن مرحلة الثمانينات قد تميزت ببعض مظاهر التغيير في طريقة تمويل الاستثمارات العامة .

أما الآن وبعد تحليل الدور التراكمي للقطاع الحكومي من خلال التعرض لقانون المالية كاطار لربط الميزانية بالخطة ، ثم مساهمة الميزانية العامة في التراكم سواء بالصورة "العادية" أو بالشكل "الاستثنائي" ، فانه يمكن ابداء الملاحظات التالية :

1- ان الفصل بين طبيعة التراكم المتحقق من طرف الميزانية بواسطة المساهمات النهائية و بين ذلك المحقق من طرف المؤسسات بواسطة المساهمات المؤقتة ، أقول هذا الفصل بين الاستثمار المنتج والاستثمار غير المنتج (بصورة مباشرة) يمكن اعتباره لون من الوان المحافظة على الوظائف الكلاسيكية للميزانية في الجزائر وان كانت الدولة في الجزائر تأخذ الطابع التدخلي المباشر في النشاط الانتاجي وغير الانتاجي، ومن جهة أخرى فان هذا المظهر الذي احتفظت به الميزانية يفسر ولو جزئيا أن تحسين حلقات الربط بين الخطة والميزانية لم يكن بواسطة تطوير الوسائل الفنية لهذه الاخرة بقدر ماكان من خلال تكييف الخطة المتعددة السنوات وذلك عن طريق التأكيد على أهمية الخطة السنوية .

2 -يتبين من هيكل التراكم المحقق في الميزانية أن أولوية النفقات التجهيزية كانت لصالح الميدان الاقتصادي ثم الاجتماعي ، أما التطور السريع والهام فقد كان لصالح التجهيزات الاجتماعية التي عرفت أكبر معدل نمو خلال الفترة المدروسة وأصبحت المبالغ المرصودة لها أكبر من تلك المتوجهة للتجهيزات الاقتصادية منذ 1977 .

3- ان الانفاق على التجهيزات الاقتصادية يعمل ولو بشكل غير مباشر على زيادة الانتاج القومي بصورة أسرع من الانفاق على التجهيزات الاجتماعية ، فهذه الأخيرة تؤدي الى رفع الطاقة الانتاجية الانسانية ولكن خلال فترة طويلة نسبيا مقارنة بالتجهيزات

الاقتصادية ولكن لايمكن الاستهانة بهذا النوع من الاستثمارات - أي الاجتماعية - رغم كونها تمثل عبئا على التنمية ، وذلك لأنها ليست مصدرا لايراد مباشر ويمكن القول بأن المبالغ الكبيرة التي أنفقت على التجهيزات الاجتماعية تعتبر تخصيصا فعليا لأموال الميزانية ، نقول هذا لأننا نعتقد أن الاستثمار في الانسان ذوأهمية حاسمة في التنمية .

4- تطورت ميزانية التجهيز في محيط اقتصادي يتميز بالتحولات الاقتصادية الكبرى خلال الفترة موضوع الدراسة ، وأيضا عدم الانسجام . وقد انعكس هذا على نسبة تنفيذ الاعتمادات المالية المرصودة ، ولاسيما اذا قارنا مستويات الانجاز في كل من التسيير والتجهيز ونوضح ذلك من خلال الجدول 34 الملاحق .

جدول 34 : معدل انجاز كل من ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال الفترة (1966-1982)

الوحدة : مليون دينار جزائري

السنة	ميزانية التسيير			ميزانية التجهيز		
	المقدر	المنجز	%	المقدر	المنجز	%
1966	3200	2845	88،9	1746	954	54،6
1967	3332	3398	101،9	1375	819	59،5
1968	3539	3404	96،1	1537	1247	81،1
1969	3890	3576	91،9	2466	1976	80،1
1970	4447	4253	95،6	2452	1623	66،1
1971	4915	4687	95،3	2835	2254	79،5
1972	5500	5365	97،5	3435	2832	82،4
1973	6430	6270	97،5	4190	3715	88،6
1974	7673	9496	123،7	6500	4002	61،5
1975	13168	12344	93،7	8685	5412	62،3
1976	14600	13170	90،2	8685	6947	79،9
1977	15850	15281	96،4	11900	10191	85،6
1978	18165	17575	96،7	14300	12531	87،6
1979	20621	20090	97،4	16260	13425	82،5
1980	27775	26789	96،4	23122	17227	74،5
1981	36195	34204	94،4	31593	23450	74،2
1982	42238	37994	89،9	42604	34449	80،8
	معدل متوسط		96،6	معدل متوسط		75،3

المصدر : المقدر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المنجز : الاحصائيات المالية ، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية .

النسب : محسوبة شخصيا .

5 - يتضح من الجدول رقم 34 أن نسبة انجاز الاعتمادات كانت عادية نوعا ما بالنسبة لميزانية التسيير (المتوسط العام خلال الفترة هو 6 ، 96 ٪) ، ولكنها أقل بكثير في حالة ميزانية التجهيز (المتوسط 3 ، 75 ٪) ، وهذا مع وجود فروق معتبرة في نسب الانجاز هذه من سنة الى أخرى ، بل ومن قطاع الى آخر في نفس السنة .

فعلى سبيل المثال يتبين من قانون ضبط الميزانية (Loi de réglement Budgétaire) لعام 1980 الفروق الكبيرة جدا من وحدة ادارية الى أخرى أو من قطاع اقتصادي الى قطاع آخر ، فقد أنجزت ميزانية التسيير بنسبة حوالي 97 ٪ عام 1980 مع وجود فروق كبيرة من وزارة الى أخرى ، حيث أنجزت نفقات وزارة التربية الوطنية بأعلى نسبة (5 ، 99 ٪) بينما لم تبلغ نسبة انجاز نفقات ميزانية الوزارة الأولى سوى 2 ، 38 ٪ فقط ، وفي مثل هذه الحالة الأخيرة نرد هذه النسبة الضعيفة للانجاز الى ضعف القدرة على تقييم الاحتياجات الفعلية للوزارة ، وهذا الوضع يؤدي الى تجميد للأموال العامة دون فائدة .

أما ميزانية التجهيز فقد أنجزت بنسبة 3 ، 74 ٪ مع فروق كبيرة جدا بين القطاعات ، حيث بلغت نسبة انجاز النفقات المتعلقة بالتهيئة العمرانية والدراسات العمرانية مستوى مرتفعا هو 1 ، 94 ٪ بينما لم يصرف دينارا واحدا من النفقات المرصدة لقطاع التخزين والتوزيع (أي بلغت نسبة الانجاز صفر في المائة).(1)

ان ضعف تنفيذ للنفقات التجهيز يعبر أيضا عن اهمال مستوى المقدرة على تنفيذ المشاريع قبل اعداد وتقرير هذه المشاريع ، وقلة الكفاءة في التقييم الفعلي

---

(1) Loi n° 85-10 du 26 Décembre 1985 portant réglement budgétaire pour l'exercice 1980 : J.O.R.A n° 57 du 31 Décembre 1985.

للاحتياجات ، ولكنه أيضا كثيرا مايعبر عن نقص المواد والتجهيزات في السوق .

وعلى أية حال فان ضعف انجاز الاستثمارات يعتبر خاصية معروفة للخطط الاقتصادية فقد بلغت مثلا نسبة تنفيذ البرامج الاستثمارية خلال الفترة (1967-1978) نسبة 48٪ فقط[1] ،كما أن المتبقي انجازه (reste à réaliser) في آخر كل سنة مالية يتزايد سنة بعد أخرى مما أدى الى وصول هذه المبالغ المتراكمة غير المنجزة الى مستويات زائدة عن الحدود العادية ومقلقة فعلا .

6- بعد فترة طويلة من التراكم المكثف (خاصة الرباعي الأول والثاني وامتداده) أقول بعد هذه الفترة أصبحت المساهمات النهائية تغطي بعض استثمارات القطاع الانتاجي ، وهذا الوضع اتخذ الطابع الاستثنائي في بعض الحالات الا أنه يعد شكلا من أشكال الخروج عن طريق تمويل الاستثمارات العامة التي نصت عليها الاصلاحات المالية العامة لعام 1971 والمتعلقة بتمويل الاستثمارات المخططة .

7 - على امتداد الفترة المدروسة تطورت عملية التراكم المحقق من قناة ميزانية التجهيز بشكل معتبر ، واتخذ هذا التطور النمو المتسارع بوتائر عالية على وجه الخصوص منذ ارتفاع العوائد البترولية في السبعينات (1973) ، وهكذا لعبت الجباية البترولية دورا أساسيا في توفير الادخارات المالية التي وجهت الى تمويل ميزانية التجهيز بشكل أولوي ، ويمكن القول أنه في غياب العوائد النفطية ماكان لميزانية التجهيز أن تبلغ ما بلغته في مبالغها ومعدلات نموها .

وسنرى ذلك حينما نتحدث عن مستوى الايرادات العامة ودور اليسر المالي المتأتي من قطاع المحروقات في نمو الميزانية الجزائرية في الفصل الموالي .

---

(1) Synthèse du bilan économique et social : Op. cit, P. 11.

الفصل الرابع

حدود نمو الميزانية وتعليل أسبابه

تمهيد :

عرفنا في الفصول السابقة اتجاهات نمو الميزانية ،وحللنا الجوانب المتعلقة بدورها الهام في المجال الاجتماعي ومدى مساهمتها في عمليات التراكم الرأسمالي .

الآن نمو النفقات ليست عملية لانهائية ،بمعنى أن تطورها من سنة الى أخرى لايتم دون شرط أو قيد ، والقيد الأساسي هو مدى قدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة لتغطية هذه النفقات .

ونتعرض في هذا الفصل الى حدود نمو الميزانية وذلك بأن نبحث أولا مدى تأثير تطور الايرادات العامة على نمو النفقات العامة ، ثم نحاول ثانيا اعطاء تحليل لأسباب هذا النمو باستعراض الاطروحات الموجودة لننتهي في الأخير الى اقتراح ثلاث محددات نراها أساسية في تحليل أسباب نمو الميزانية الجزائرية .

وبهذا يشتمل هذا الفصل الأخير على المبحثين التاليين :

المبحث الأول : مستوى الايرادات كمحدد لنمو النفقات

المبحث الثاني : تحليل أسباب النمو

المبحث الأول : مستوى الايرادات كمحدد لنمو النفقات

عندما يجري الحديث عن حدود نمو النفقات العامة ، فان ذلك يمكن ربطه بثلاث مؤشرات هي : مدى قدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة ومستوى النشاط الاقتصادي السائد ، وضرورة المحافظة على القوى الشرائية للنقود .

الا أننا في الاقتصاد الجزائري نؤكد على أهمية المؤشر الأول ، فمستوى النشاط الاقتصادي (المؤشر الثاني) ظل في توسع طوال الفترة المدروسة ولا سيما قبل أزمة البترول الأخيرة موجدا بذلك عاملا مساعدا لنمو النفقات ، كما أن ضرورة المحافظة على القوى الشرائية للنقود (المؤشر الثالث) لم يكن عاملا مهما في كبح جماح نمو النفقات و لا سيما في الواقع العملي ولو أنه لم يستبعد أبدا في تقارير المخططات الانمائية ،هذا فضلا عن كونه لم يمس بالدرجة الأولى سوى النفقات العامة الجارية.(*)

المطلب الأول : تطور الايرادات العامة

على امتداد الفترة المتراوحة بين عامي 1966 و 1982 تطورت الايرادات العامة بشكل كبير ، اذ زادت بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 21،1٪ بينما زاد الناتج المحلي الاجمالي خلال نفس الفترة بمعدل سنوي متوسط لا يتعدى حدود 18٪

(*) نذكر هنا على سبيل المثال : رغم أن المخطط الرباعي الأول حدد نسبة نمو نفقات التسيير في الميزانية العامة بـ 5٪ سنويا الا أن هذا النوع من النفقات قد تطور بمعدل نمو سنوي متوسط يزيد عن 13٪ خلال سنوات المخطط المذكور (1970- 1973) ، وهذه الملاحظة يمكن تعميمها على طول الفترة مع بعض الفروق الصغيرة في درجات النمو.

جدول رقم 35 : تطور الإيرادات العامة (1963 - 1983)

الوحدة : مليون دينار جزائري

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
الإيرادات الضريبية	2017,3	2271,2	2144,4	3006	3377	3953	4734	5466	5982	8434	9956	21399	23194	24976	31279	35379	44844	57770	76714	70637	75165
منها																					
الجباية العادية	1760,3	1976,2	1767,4	2375	2447	2819	3414	4106	4334	5156	5242	8000	9732	10739	13260	18014	18328	20112	25760	29179	37454
الجباية البترولية	257	295	377	631	880	1134	1320	1350	1648	3278	4114	13399	13462	14237	18019	17365	26516	37658	50954	41458	37711
يرادات الأخرى	170	103,6	115,2	494	642	615	954	850	937	744	1111	2039	1858	3042	2200	1394	1585	1574	2371	4676	5792
الإيرادات	2187,3	2374,8	2259,6	3500	4019	4568	5688	6306	6919	9178	11067	23438	25052	28018	33479	36773	46429	59344	79085	75313	80957

المصادر :

سنوات 1963 - 1965 : Statistiques Financieres (1968)
Revue de Sc. Financieres (1967, p. 236)

سنوات 1966-1982 : نفس مراجع الملحق رقم 2

سنة 1983 : L'Algerie en Quelques chiffres : Edition Speciale (1980-1984)

أما خلال الفترة (1963- 1983) فقد زادت الايرادات بواقع معدل نمو سنوي متوسط يساوي 19,7 % في الوقت الذي لم يبلغ فيه النمو في الناتج المحلي الاجمالي سوى نسبة زيادة متوسطة لا تتعدى الـ 15,4 % (*). ولكن بالنظر الى الجدول السابق (رقم 35) نلاحظ أن اتجاه النمو لم يكن منتظما خلال الفترة الزمنية المقصودة، بحيث يمكن أن نحدد التجهات النمو بالشكل التالي :

- فترة 1963 - 1971 : وهي فترة نمو عادي
- فترة 1972 - 1978 : وهي فترة نمو كبير
- فترة 1979- 1981 : استمرار النمو
- فترة 1982- 1983 (**) : وهي فترة نمو متذبذب بين الزيادة والانخفاض

ان طبيعة هذا النمو نجد تفسيره في مكونات الايرادات العامة ووتائر نمو هذه المكونات ، فالايرادات كما يتضح من الجدول المذكور تتميز بخاصيتين :

أ- قلة تأثير الموارد غير الضريبية (أي الايرادات الاخرى غير الضرائب)

ب- الأهمية الكبيرة للموارد الضريبية ، مع اختلاف الوزن النسبي لكل من الضرائب العادية والضرائب البترولية ، اذ تميز النصف الأول من الفترة بكبر مبلغ الجباية العادية (أو بالاحرى حتى سنة 1973) عن مبلغ الجباية البترولية ، والعكس هو الصحيح بالنسبة للنصف الثاني من الفترة .

ان الايرادات غير الضريبية (مداخيل الاملاك العامة ، الاعانات الاجنبية ،.. الخ) تميزت ليس فقط بضآلة مبلغها ، ولكن أيضا بتذبذبها الكبير بين الارتفاع والهبوط فزيادتها المعتبرة ابتداء من 1981 لم تكن ذات تأثير كبير نظرا لقلة وزنها بالنسبة الى مجموع الايرادات كما أسلفت .

(*) بالاسعار الجارية .

(**) وامتدادها أيضا : أي حتى سنة 1986 .

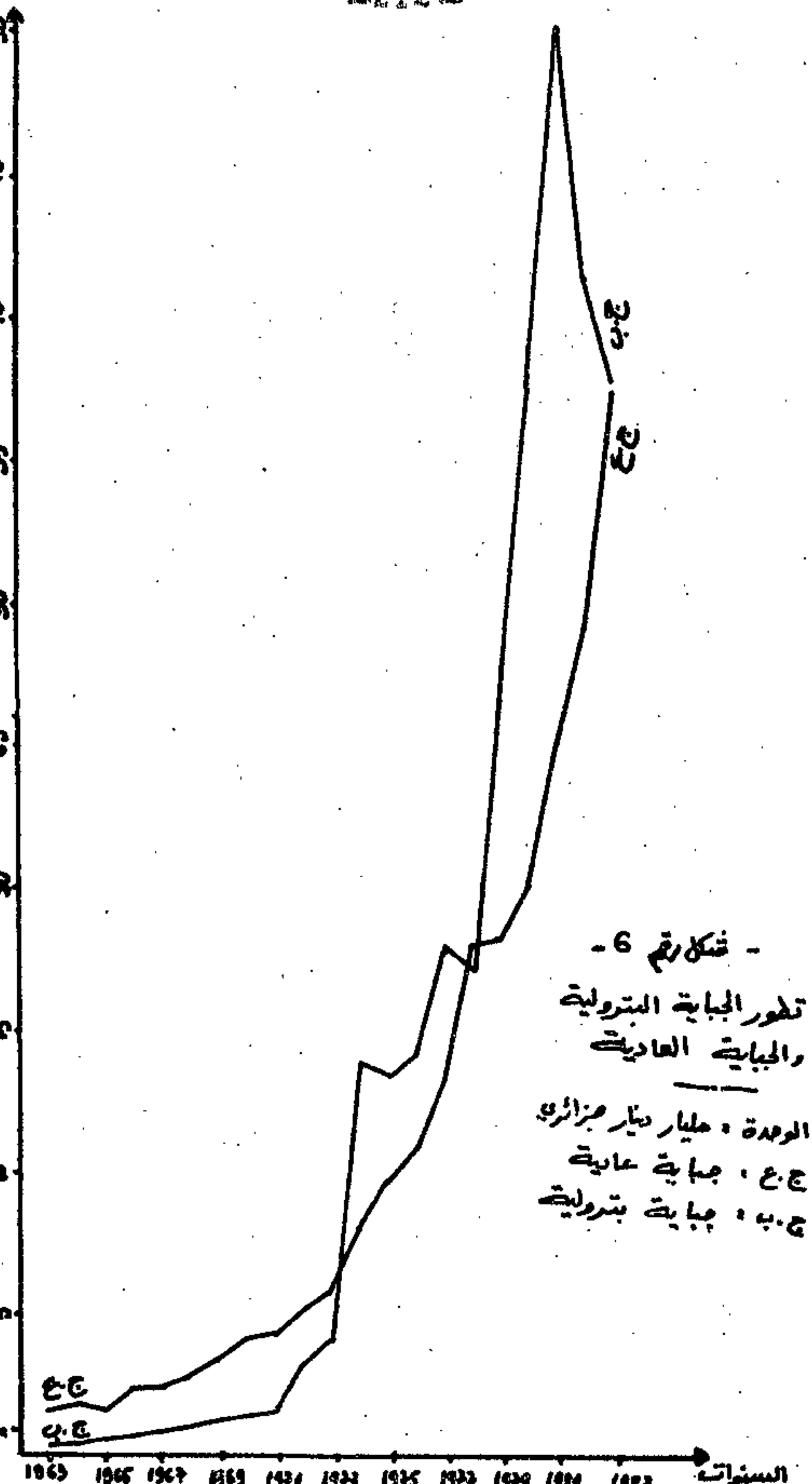
ان تصنيف الموارد الضريبية الى جباية عادية وجباية غير عادية (جباية بترولية) يساعدنا على فهم الاسباب التي أدت الى سلوك ديناميكية نمو بالشكل الذي أوضحناه من خلال الاربع فترات المبيّنة أعلاه (أنظر أيضا الشكل رقم 6 في الصفحة الموالية)

ففي الفترة 1963 - 1971 كان النمو عاديا لأن مساهمة الجباية البترولية من حيث مبلغها كانت دون مستوى الجباية العادية وان كان معدل نمو الجباية البترولية مضطربا .

أما فترة 1972 - 1974 وامتدادها فقد كانت هامة بأعتبار أن سنة 1972 قد شهدت قفزة لا بأس بها فيما يتعلق بالجباية البترولية ، وهذا انعكاسا لقرارات 24 فبراير 1971 المتعلقة باسترجاع الثروات الوطنية من المحروقات ، ولكن مع هذا ظلّ مبلغ الضرائب العادية أكبر من مبلغ الضرائب البترولية حتى سنة 1973 . الآن سنة 1974 تعتبر حاسمة بالنسبة لنمو الجباية البترولية ، بل بالنسبة للميزانية الجزائرية ككل ، فقد سجلت هذه الأخيرة نسبة تموتساوي 111،7 ٪ بينما قفزت الجباية البترولية بنسبة 240،2 ٪ ، وهذا من 73 الى 1974 ، وأصبحت بذلك الجباية البترولية تزيد كثيرا عن الجباية العادية ، واستمر النمو بشكل عادي بعد هذه الفترة الناتجة عن الزيادة الكبيرة التي حدثت في أسعار النفط وذلك حتى 1978 .

ثـــم كانت الفترة الثالثة (1979 - 1981) التي شهدت نموا كبيرا في الموارد العامة للميزانية انعكاسا للقفزة التي سجلتها الجباية البترولية عام 1979 مقارنة بسنة 1978 ، وتلاها نمو كبير حتى عام 1981 (نلاحظ أن سنة 1979 شهدت ارتفاعا كبيرا لاسعار النفط) .

ان سنة 1982 ومابعدها (الفترة الرابعة) تعتبر انعطافا وبداية لمرحلة جديدة تختلف تماما عن المراحل السابقة ، وهي مرحلة التذبذب بين الزيادة


ج.ب
ج.ع
- شكل رقم 6 -
تطور الجباية البترولية
والجباية العادية
الوحدة : مليار دينار جزائري
ج.ع : جباية عادية
ج.ب : جباية بترولية
ج.ع
ج.ب
1963
1965
السنوات

القليلة تارة والانخفاض تارة أخرى ، وهذا ناتج عن التذبذب الذي عرفته الموارد النفطية نتيجة للصعوبات الكبيرة التي بدأت تعرفها مبيعات النفط ابتداء من سنة 1982 وحتى كتابة هذه السطور (*).

ان نمو الموارد العامة اذن ارتبط بطبيعة الموارد الضريبية والنمو المتعلق بخصوصية هذه الضرائب وهذا يدفعنا الى القاء نظرة تحليلية على طبيعة هيكلها .

المطلب الثاني : هيكل الضرائب

لا تعتبر الضرائب عملية اقتطاع جبري للأموال فحسب ، ولكنها أيضا وسيلة السياسة الضريبية التي تعمل الى جانب السياسة الانفاقية للوصول الى أهداف السياسة المالية ، ومن خلال الجدول رقم 36 المعبر عن الهيكل الضريبي - الذي يعكس مستوى التطور الاقتصادي - يتضح أن هيكل الضرائب في الجزائر يتميز بثلاث خصائص أساسية هي :

هيمنة الجباية البترولية ، انخفاض نسبة حاصلات الضرائب المباشرة ، انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي .

(*) في هذه الآونة عرف سعر البرميل من البترول انخفاضا متسارعا جدا لم يسبق له مثيل ، حيث وصل هذا السعر الى أقل من 10 دولارات (بداية شهر أفريل 1986) بعد أن كان أكثر من 30 دولار منذ أربعة أشهر فقط قبل هذا التاريخ .

جدول رقم 36 : تطور بعض المؤشرات المتعلقة بهيكل الضرائب في الجزائر
(1982 - 1966)

نسب مئوية (%)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
نسبة ض.ب إلى مجموع الضرائب	20,9	26,0	28,6	27,8	24,6	27,5	38,8	41,3	65,4	58,0	57,0	57,6	49,0	59,1	65,1	66,4	58,6
نسبة ض.م.ع إلى مجموع ض.ع	32,9	33,4	28,8	30,6	29,3	29,2	28,2	30,5	28,4	21,7	24,0	25,7	23,8	30,6	25,3	23,6	27,1
نسبة مجموع الضرائب إلى الدخل القومي	-	21,6	22,4	24,7	24,8	25,3	29,2	30,6	42,6	43,8	40,0	42,3	38,1	40,3	41,0	44,8	37,9
نسبة ض.ع إلى الدخل القومي	-	15,9	15,9	17,8	18,6	18,3	17,8	18,0	15,9	18,3	17,2	17,9	19,4	16,5	14,2	15,0	15,6

المصادر:

- الضرائب : الجدول رقم 35
- الدخل القومي :

من 1967 حتى 1980 : Comptes economiques, MPAT

سنتي 1981 و 1982 : L'Algerie en quelques chiffres, edition speciale (1980-84) MPAT

الاصطلاحات:

ض.ب : الضرائب البترولية

ض.م.ع : الضرائب المباشرة العادية (أي دون ض.ب)

ض.ع : مجموع الضرائب باستثناء الضرائب البترولية

أولا هيمنة الضرائب البترولية

ارتفعت نسبة الضرائب البترولية الى مجموع الضرائب من 9 ، 20٪ سنة 1966 الى 6 ، 58٪ سنة 1982 ، وقد بلغت هذه النسبة أقصى حد لها عام 1981 حيث أصبحت تمثل 4 ، 66٪ مع ملاحظة أن نمو هذه النسبة لم يكن منتظما بسبب تغيرات أسعار النفط خلال الفترة المعنية .

ان الاعتماد على هذا النوع من الجباية هو منبع اليسر المالي الذي تمتعت الميزانية الجزائرية ، ولاسيما منذ تأميم المحروقات ، وارتفاع أسعار النفط في السبعينات ، وبهذا تكون الايرادات العامة قد اعتمدت على نوع " خصوصي " من الضرائب الذي يرتكز على نوع محدد من النشاط الاقتصادي (قطاع المحروقات) مما يسمح لنا بالقول بأن هيكل الضرائب في الجزائر اتسم بخاصية من خصائص الأنظمة الضريبية غير المتطورة .

ثانيا : انخفاض نسبة حاصلات الضرائب المباشرة

يتميز هيكل الضرائب في الجزائر بانخفاض حاصلات الضرائب المباشرة مقارنة بحاصلات الضرائب غير المباشرة ، وقد احتسبنا في الجدول رقم 36 نسبة الضرائب المباشرة العادية فقط الى مجموع الضرائب العادية وذلك حتى نعزل تأثير الجباية البترولية ونستخرج وزن كلا من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

كانت النسبة المذكورة 9 ، 32٪ في أول الفترة ، وعرفت انخفاضا في اتجاهها العام (الحد الأقصى 4 ، 33٪ كان سنة 1967 والحد الادنى هو 7 ، 21٪ وكان عام 1975) ، أما في آخر الفترة فلم تزد النسبة المذكورة على 1 ، 27٪ . .

ومن المظاهر السلبية التي تستحق الاشارة أيضا نجد استمرار طغيان الضرائب

غير المباشرة على الضرائب المباشرة حتى بعد نهاية الفترة المدروسة (أي بعد 1982) ، وهذا رغم التعديلات والتصحيحات التي تضمنها المخططان الخماسيان اذ بناء على توقعات قانون المالية لعام 1986 مثلا : بلغت قيمة الضرائب المباشرة 16.000 مليون دينار جزائري بينما وصلت قيمة الضرائب غير المباشرة المقدرة الى 43،000 مليون دينار جزائري[1] ، وهذا بغض النظر عن الضرائب البترولية.

أي أن الضرائب غير المباشرة ستكون أكبر من الضرائب المباشرة بأكثر من ضعفين ونصف (2،6 مرة) ، وبتعبير آخر يتوقع أن تكون نسبة الضرائب غير المباشرة العامة الى اجمالي الضرائب العادية في حدود 1،27% أي نفس نسبة سنة 1982 ، وهو على أية حال أقل حتى من المتوسط العام خلال الفترة المشار اليها (8،27%).

والواقع أن انخفاض حاصلات الضرائب المباشرة وارتفاع حاصلات الضرائب غير المباشرة سمة مميزة أيضا الاقتصاديات المتخلفة ، حيث نجد أن نسبة الضرائب المباشرة مرتفعة في الاقتصاديات المتقدمة اذا ما قارناها بما لاحظناه في الجزائر .

وفي الجزائر نجد تفسير ذلك في نقطتين أساسيتين : الأولى هي أسلوب التنمية المتبع والذي يقتضي تشجيع الادخار على حساب الاستهلاك مما يستدعي الاعتماد أكثر على الضرائب المفروضة على السلع والخدمات والضرائب غير المباشرة) أما النقطة الثانية فهي ضعف المداخيل سواء من العمل أو من الملكية ، وكذلك ضعف مستوى التطور الاقتصادي لاسيما في القطاعات الانتاجية ، وهذا معناه ضعف وعاء الضرائب المباشرة وبالتالي تدني حصائلها .

---

(1) أنظر تقديرات قانون المالية لعام 1986 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 56 الصادر في 29 ديسمبر 1985 .

ومن ناحية أخرى تجدر الاشارة الى أن الهيكل الضريبي الجزائري بالشكل الذي وصفناه سنذ قليل يساهم في زيادة الاختلال في مجال توزيع المداخيل ويؤدي الى عدم توزيع عادل للتكاليف الضريبية بصفة اجمالية ، وتتجسد مساهمة الهيكل الضريبي في اختلال توزيع المداخيل من خلال اعتماده على الضرائب غير المباشرة التي تمس الاستهلاك بشكل كبير وتؤثر بالتالي على فئات الدخل المنخفض أكثر مما تؤثر على فئات الدخل المرتفع .

ثالثا : انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي

نلاحظ من الجدول رقم 36 الفرق الكبير في نسبة الضرائب الى الدخل القومي (Revenu National) حين نأخذ بعين الاعتبار الجباية البترولية تارة وحين نكتفي بالاقتطاعات الضريبية العادية تارة أخرى ، فاذا كانت نسبة مجموع الضرائب الى الدخل القومي قد قفزت من 21،6٪ عام 1967 الى 37،9٪ عام 1982 (الحد الأقصى كان عام 1981) فان نسبة الضرائب العادية الى الدخل القومي قد حافظت على نفس المستوى تقريبا من عام 1967 (بلغت 15،9٪) الى عام 1982 (15،6٪ فقط) ، وان كانت قد عرفت بعض الزيادة خلال بعض السنوات (أقصى حد كان 19،4٪ عام 1978) .

ان انخفاض هذه النسبة تؤكد هي الأخرى بأننا مازلنا بصدد هيكل اقتصادي ذو انتاجية ضعيفة ودخل فردي متواضع وان كان هذا الهيكل الاقتصادي يتمتع بيسر مالي نسبي بسبب العوائد المالية المتأتية من قطاع المحروقات .

ان هذه المعطيات تعكس الضعف العام لمستوى الانتاجية بالاقتصاد الوطني الا أننا في القطاع الزراعي نلاحظ بعض الخصوصيات والمتمثلة في انتشار ظاهرة

الاكتفاء الضريبي في مجال النشاط الزراعي وكذلك ظاهرة الاستهلاك الذاتي ، لكننا نلاحظ أن انخفاض انتاجية العمل في هذا القطاع بالذات لا يقل أهمية في التأثير سلبيا على مستوى الانتاج وبالتالي على معدل الاقتطاع الضريبي مقارنة بالعاملين المذكورين أعلاه.

ان انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي يمكن أيضا ضعف مستوى انتاجية رأس المال ويعبر عن ذلك المعامل الحدي المرتفع لرأس المال في الفروع المختلفة . وفي هذا السياق جاء في التقرير الاقتصادي والاجتماعي عن العشرية (1967- 1978) مايلي : " ان ضعف الفعالية الانتاجية للاقتصاد الوطني تظهر من خلال المعامل الحدي المرتفع لرأس المال ، حيث أنه لزيادة القيمة المضافة بدينار واحد لابد من انفاق 8،75 دينار كاستثمار في قطاع المحروقات ، و11،2 دينار في قطاع الصناعة عموما ، و3،6 دينارات بالنسبة للقطاعات الأخرى (البناء والأشغال العامة ، والخدمات ، الفلاحة ، التجارة ، النقل والاتصالات) ان البنيان الحالي للهيكل الاقتصادي يتطلب في المتوسط أن نستثمر ست (6) دينارات من أجل أن نرفع القيمة المضافة بدينار واحد ."(1)

أما الآن وقد تعرضنا الى تطور الايرادات العامة وهيكل الضرائب والدور الأساسي للجباية البترولية فيه ، فاننا نتطرق الى بعض مظاهر اليسر المالي الذي اتسمت به الميزانية الجزائرية ولاسيما منذ 1974 والاشكالات التي تكتنف هذا اليسر

<u>المطلب الثالث : الفائض واشكالياته</u>

ان اليسر المالي النسبي المذكور قد سهل؟ مهمة " تطور الميزانية بدون أدنى شك ، ولكننا يجب أن نلاحظ بأن الانفاق العام ليس عملية " تلبية " للوظائف

---

(1) Synthèse du bilan économique .... Op. Cit. , P. 13

الاجتماعية العامة ومساهمة في التراكم الرأسمالي فحسب ،ولكنه استعمال لجزء كبير من الموارد المالية العامة للمجتمع ، له أثار على التوازنات المالية في الاقتصاد القومي .

ان السياسة المالية الجزائرية لم تعتمد أسلوب العجز المقصود كاختيار وأداة مالية اقتصادية للتأثير على التوازنات المالية والاقتصادية خلال الفترة التي ركزنا الحديث عنها (1966- 1982) ، وفيما يلي تطور رصيد الميزانية العامة خلال المدة المذكورة .

جدول رقم 37: تطور الرصيد الفعلي للميزانية الجزائرية (1966- 1982)

الوحدة : مليون دينار

السنة	الفائض أو العجز	السنة	الفائض أو العجز
1966	299 -	1975	7296 +
1967	198 -	1976	7901 +
1968	83 -	1977	8007 +
1969	136 +	1978	6667 +
1970	430 +	1979	12914 +
1971	22 -	1980	15328 +
1972	981 +	1981	21431 +
1973	1082 +	1982	2870 +
1974	9940 +		

المصدر : حسب الرصيد انطلاقا من الجدول رقم 20 والجدول رقم 35

من الجدول رقم 37 يتضح أن سنوات 1966 - 1968 تميزت بوجود عجز ،وهذا راجع
بالاساس الى محدودية الموارد الضريبية من جهة ،وقيام الخزينة العامة بتمويل النفقات
التسييرية والتجهيزية والاستثمارية من جهة ثانية . أما بعد ذلك - وباستثناء سنة
1971 - فان الرصيد الموجب ودرجة نموه من سنة الى أخرى حتى نهاية الفترة
المدروسة يدل على الفائض السهل الذي تميزت به الميزانية الجزائرية على
امتداد هذه السنوات .

ان واضعي السياسة المالية أكدوا دوما على التوازن واستبعدوا أي شكل من
أشكال العجز كهدف مقصود . ويمكن اعتبار ذلك صورة من صور الحفاظ على بعض
المظاهر الكلاسيكية للميزانية والتي تدعمت أيضا منذ 1970 بفصل طرق تمويل
النفقات بحسب ما اذا كانت نهائية أم مؤقتة .

لكن عملية قياس رصيد الميزانية وربطه بالناتج المحلي الاجمالي لا يؤدي في رأينا
الا الى نتائج مضللة في الجزائر ،خاصة اذا كنا ننظر اليه من زاوية مدى فاعلية
السياسة المالية ونفسر ذلك بأن مجال النفقات العامة في الجزائر متسع جدا
ولا يتحدد فقط بمجال الانفاق العام النهائي المدرج في ميزانية الدولة .

والفائض السابق الاشارة اليه متأت من تظافر عاملين اثنين : الأول هو الجباية
البترولية والثاني هو النسبة المنخفضة لانجاز النفقات التجهيزية (أنظر انجاز
ميزانية التجهيز بالجدول رقم 34) .

غير أن فائض الميزانية المسجل يخفي مظاهر العجز والاختلال في المجالات
الأخرى ، ومن ذلك نذكر انخفاظ نسبة تنفيذ الميزانية كما ذكرنا سابقا، والانخفاض
الكبير لمستوى الاداء الاقتصادي بالاقتصاد القومي عموما ولا سيما في مردودية
الاستثمارات ، والعجز الكبير للمؤسسات الوطنية مما نتج عنه تحول الكثير من المساهمات

المؤقتة الى مساهمات نهائية لتصبح عبئا على الميزانية ... الخ ...

ومادامت الجباية البترولية هي مصدر الفائض ،فهل اقتصر استخدامها كوسيلة تمويل على ميزانية التجهيز ؟ أو بتعبير آخر الى أي درجة كان تخصيص الموارد المالية النفطية رشيدا ؟

لقد عرفنا سابقا بأن أولوية استخدام رصيد حساب التخصيص لقطاع الادارات العامة المركزية هو تغطية النفقات التجهيزية ، وأن المصدر الأساسي لهذا الرصيد - الذي يمثل ادخار الميزانية - هو الجباية البترولية ، ولاسيما ابتداء من عام 1974 التي زاد فيها هذا الرصيد بمعدل 171،6 ٪ . أما قبل ذلك فان وجود مدخرات لقطاع الميزانية ناتج ليس فقط عن الجباية البترولية ، ولكن بدرجة أكبر عن سياسة التقشف في الانفاق الجاري ، وضعف مبالغ ميزانية التجهيز مقارنة بميزانية التسيير ،وكذلك تدني مستوى دخول قطاع الوظيف العمومي علما بأن كتلة هذا النوع من الدخول تشكل نسبة كبيرة في ميزانية التسيير .

ان أهداف السياسة المالية في هذا الصدد كانت متوجهة باستمرار من أجل أن تساهم مدخرات الميزانية في تحقيق التراكم عن طريق تغطيتها للانفاق التجهيزي الذي يعمل على توفير الاطار الاقتصادي والاجتماعي للتنمية ، وهذا تخصيص سليم للجباية البترولية باعتبارها مورد ضريبي غير عادي وغير دائم ، ويمكن التأكد من مدى رشادة تخصيص الجباية البترولية من خلال معرفة درجة تحقيق توازن الميزانية الأصغر " Petit équilibre " والذي هو عبارة عن قدرة الايرادات العادية (*) على تغطية النفقات الجارية التي لا يمكن الاستغناء عنها بأي حال من الأحوال " Dépenses Ineluctables " ، ونوضح الآن مدى تغطية الايرادات العادية لميزانية التسيير

(*) أي مجموع الايرادات العامة باستثناء الجباية البترولية .

من خلال الجدول التالي :

جدول رقم 38

تطور معامل تغطية الايرادات العادية لميزانية التسيير

1982 - 1966

السنة	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
المعامل	1،00	0،92	0،95	1،22	1،16	1،12	1،09	1،10	0،99
السنة	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	—
المعامل	0،93	1،04	1،01	1،10	0،99	0،80	0،82	0،89	-

المصدر: حسب المعامل باستخدام بيانات الجدولين رقم 20 ورقم 35

يتضح من الجدول رقم 38 أعلاه بأن الفترة الزمنية التي سبقت عام 1979 قد اتسمت بدرجة تغطية لا بأس بها ، وذلك لأن المعامل المذكور كان في حدود الواحد الصحيح ، وان كنا نلاحظ الانخفاض الطفيف من الواحد في بعض الأحيان اذ في غالبية الاحوال قد سجل الارتفاع عن الواحد غير أنه منذ 1979 أصبح الأمر مقلقا حيث ظهر اتجاه المعامل الى الانخفاض عن الواحد وظل يتأكد سنة بعد أخرى (مع الاختلاف في درجة التغطية بين سنة وأخرى) [1] ، ثم استمرار هذه الوضعية حتى بعد 1982 اذ وصل المعامل الى 0،70 فقط عام 1984 ، وهذا معناه أن 30٪ من ميزانية التسيير كانت مغطاة بالجباية البترولية في هذا العام ، ونشير هنا الى

(1) استخرج هذا المعدل من تقديرات قانون المالية لعام 1984.

أن تغطية النفقات الجارية بموارد مالية خاضعة للتغيرات العشوائية لاسعار النفط يعتبر خطرا على التنمية الاقتصادية وتخصيصا سيئا لهذا النوع من الموارد العامة نظرا للطابع الاستهلاكي الذي تتسم به نفقات ميزانية التسيير .

هذه صورة عن بعض سلبيات الميزانية الجزائرية في مجال تخصيص الموارد العامة لكن مخاطر تنفيذ ميزانية طموحة كالتي بين أيدينا كثيرة ومتعددة ، فالتنمية السريعة وما تطلبته من موارد مالية ضخمة قد صاحبتها آثار سلبية على التوازنات المالية الخارجية من خلال اللجوء الى القروض الاجنبية (التمويل الخارجي) [2] ، وكذلك التوازنات الداخلية عن طريق اللجوء الى تسبيقات البنك المركزي (التمويل التضخمي) ، ونتناول هذا النوع الثاني من التمويل في المطلب التالي :

المطلب الرابع : التمويل التضخمي

ان عملية تمويل النفقات العامة بواسطة الأسلوب التضخمي يجد تبريره في الجزائر لعدة اعتبارات ، فالجزائر بلد نامي يتميز بضعف الادخار ، كما أن أسلوب الخزينة العامة في الحصول على الموارد لا يختلف كثيرا عما هو سائد في الاقتصاديات الرأسمالية بالاضافة الى اتساع مسؤوليتها في التمويل بحيث لا يتحدد بتنفيذ الميزانية العامة بل يتعداه الى المساهمة في تمويل الاستثمارات ، [2] أضف الى ذلك نسبة التراكم المرتفعة خلال الفترة المدروسة بالاقتصاد الوطني وخاصة اذا ما قرناها بكثير من اقتصاديات العالم الثالث . ومن الناحية العملية هناك العديد من العوامل التي حتمت اللجوء المكثف الى تسبيقات البنك المركزي ذات الأثر التضخمي الذي لا نقاش فيه ، ونعني هذه العوامل مثلا : عدم التوافق الزمني بين الايرادات العامة والنفقات العامة ، وخضوع أموال الخزينة العامة الى مبدأ عدم تخصيص الايرادات العامة وضعف المالية والجهاز

(1) سوف لن نتعرض لهذا الجانب نظرا لصلته الكبيرة أيضا بالاستثمارات المخططة للشركات الوطنية ، وهذا يخرج بنا من الاطار الذي حددناه لهذه الدراسة .

(2) على الرغم من أن اصلاحات 1970 جاءت لتخفف عن الخزينة العامة هذا العبء ، الا أن الشواهد التجريبية تؤكد بأن ذلك لم يتم الا بشكل جزئي محدود .

المصرفي في التمويل نتيجة لعدم استحواذه على موارد مالية في مستوى متطلبات تمويل التنمية زيادة على عدم تمكنه من ممارسة صلاحياته تجاه الشركات الوطنية مما دفع كريستيان بالوا Christian Palloix الى القول بأن العلاقة بين البنوك والمؤسسات الوطنية الجزائرية تشبه العلاقة بين البنوك والمؤسسات في الاقتصاد الرأسمالي ولكن بشكل مقلوب[1]، أي أن الشركات كثيرا ماكان لها الدور الحاسم في اتخاذ قرارات التسليف وليس البنوك ، وكذلك عجز الشركات الوطنية الذي نتج عنه تحمل الخزينة العامة بأعباء كبيرة في عدة صور منها تحويل المساهمات المؤقتة الى مساهمات نهائية كما ذكرنا سابقا ، وأيضا الدور الكبير للخزانة العامة نفسها في تمويل الاستثمارات المخططة (دور كلي في مرحلة الثلاثي ودور هام جدا في مرحلة مابعد الثلاثي) .

اذن ضمن هذه الحيثيات التي ساهمت في الضغط الكبير على الخزينة العامة كانت عملية اللجوء الى البنك المركزي من خلال طلب التسبيقات ، ولكن هذه التسبيقات بقدر ماهي مورد سهل الحصول عليه بقدر ماهي منبع خطير لاختلال التوازنات المالية والنقدية في الاقتصاد القومي، وهكذا شكلت تسبيقات البنك المركزي الى الخزينة العامة جزء كبيرا ومتزايدا من مصادر القروض الممنوحة للخزينة العامة (أي الذمم على الخزينة العامة créances sur le tréser كجزء من مقابلات الكتلة النقدية[*] .

---

(1) Christian Palleix: "Les entreprises publiques Algériennes: centrainte menétaire et centrainte extérieure", Celleque de l'Institut des Sciences Ecenemiques d'Oran, Avril 1982, Texte renéeté.

(*) تمثل الذمم على الخزينة العامة العنصر الثالث من مقابلات الكتلة النقدية ، والعنصران الباقيان هما : الذهب والعملة الصعبة ، والقروض المقدمة للاقتصاد .

وإذا أخذنا بعين الاعتبار النمو الكبير أيضا للقروض المقدمة للاقتصاد نظرا لضخامة الاستثمارات ولاسيما منذ 1967 من جهة ، وتواضع موجودات الدولة من الذهب والعملة الصعبة مقارنة بالبندين السالفي الذكر (أي ذمم الخزينة وقروض الاقتصاد) من مكونات مقابلات الكتلة النقدية ، فاننا نتأكد من الآثار التضخمية لنمو الكتلة النقدية ، ولعل المقارنة بين نمو كل من هذه الأخيرة والناتج المحلي الاجمالي من سنة الى أخرى يوضح أكثر مدى الاختلال بين المعروض من كل من النقود ، والسلع والخدمات في الاقتصاد القومي ، كما يتبين من الجدول رقم 39 اللاحق .

جـــــــدول رقــم 39

تطورالناتج المحلي الاجمالي[1] بالأسعـارالثابتة (أسعـار1978)
والكتلـة النقدية خـلال الفترة (1967 - 1978) .

الوحدة : مليار دينارجزائري

السنــة	الناتج المحلي الاجمالــي		الكتلـــة النقـديـــة	
	المبلـــغ	معدل النمــو	المبلـــغ	معدل النمو
1967	46،0	——	7،3	——
1968	51،1	% 11،0	9،5	% 30،1
1969	55،2	% 8،0	11،0	% 15،7
1970	60،4	% 9،4	12،2	% 10،9
1971	56،1	% 7،1 -	12،8	% 4،9
1972	67،4	% 20،1	18،3	% 42،9
1973	69،2	% 2،6	20،3	% 10،9
1974	74،2	% 7،2	24،9	% 22،6
1975	78،2	% 5،3	32،3	% 29،7
1976	83،0	% 6،1	42،1	% 30،3
1977	90،4	% 8،9	51،0	% 21،1
1978	100،6	% 11،2	66،8	% 30،9

حسبت النسب انطلاقا من البيانات التالية :

- الناتج المحلي الاجمالي: Statistiques 1967 - 1978, M.P.A.T, Août 1980
- الكتلة النقدية : Annuaire Statistique de l'Algérie, M. P. A. T

(1) رغم توفر بيانات حديثة عن تطور الناتج بالاسعار الجارية الا أننا فضلنا استخدام التطور على أساس الاسعار الثابتة (وان توقفت الاحصائيات عند سنة 1978)، وهذا نظرا للدلالة الكبيرة لقياس التطور على هذا الأساس، ومن جهة أخرى نعتقد أن الفترة الزمنية التي أوردناها كافية لأن تفي بالغرض ألا وهو بيان التطور الكبير الذي حدث في الكتلة النقدية مقارنة بتطور الناتج .

وواضح من الجدول 39 (الفروق الكبيرة بين نمو الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة ونمو الكتلة النقدية خلال الفترة المبينة أعلاه مما يؤكد الانخفاض الكبير في تطور الانتاج بالنظر الى حجم النقود المطروحة في التداول .
الا أن ما يزيد الموقف صعوبة هو المساهمة الكبرى لقطاع المحروقات في الناتج القومي من جهة ، وعدم ضمان أن تتوجه تسبيقات البنك المركزي للخزينة الى تمويل النفقات الاستثمارية والتجهيزية دون النفقات الجارية نظرا لعجز الخزينة الهيكلي في كثير من الاحيان وصعوبة تحقيق تخصيص هذا النوع من مواردها لتغطية نوع محدد من النفقات .

وهكذا فان الفائض المسجل في الميزانية الجزائرية لاينفي أن نمو نفقاتها لم يكن سببا لضغوط تضخمية .

فمن الشائع في الأدبيات الاقتصادية أن الميزانية التي تحقق عجزا هي التي تكون ذات طابع تضخمي بعكس الميزانية التي تحقق توازنا أو فائضا ، غير أن هذه الفكرة الأخيرة لا يمكن قبولها كمسلمة لأن الواقع كشف أنه حدثت حالات تزامن فيها التضخم مع وجود ميزانيات في حالة توازن أو فائض.(1)

أما في الجزائر فقد تطورت الميزانية في وسط تميز بارتفاع الأسعار ، غير أن تقدير معدل التضخم يختلف من جهة الى أخرى ، فحسب الاحصائيات الرسمية كان معدل التضخم 3،2٪ خلال الفترة (1960 - 1970)و2،15٪ خلال الفترة (1970 - 1980)(2) بينما كان بمعدل 9٪ عام 1985.(3)

---

(1) Hamid Bali: "L'Inflation Algérienne" : Op. Cit. , p. 193

(2) A. Tafbouni: "Le développement indépendant d'après les expériences de l'Egypte et de l'Algérie": in: Colloque des thèses et expériences de développement", I.S.E d'Alger, Mars 1983, Texte ronéoté.

(3) حسب كل من وزارة التخطيط ووزارة المالية أثناء مناقشة قانون المالية لعام 1986

أما السيد حميد بالي فقد قام بحساب معدل التضخم في الجزائر انطلاقا من تحقيقاته الخاصة واستخلص أن نمو الاسعار كان مختلفا من مرحلة الى أخرى على امتداد ثلاثة مراحل بحيث كان المتوسط السنوي لنمو الاسعار بالشكل التالي[1] :

- 11،0 ٪ خلال الفترة 1968 - 1973
- 14،5 ٪ خلال الفترة 1974 - 1977
- 24،0 ٪ خلال الفترة 1978 - 1980

أما حسب كريستيان بالوا فان معدل التضخم الداخلي " Taux d'Inflation interne "[2] كان بمعدل 20 ٪ سنويا فيما بين سنتي 1978 و 1982

على أية حال ومهما كانت النسب الفعلية لزيادة الأسعار في الجزائر ، فاننا نؤكد هنا أن نمو نفقات الميزانية العامة كانت له مساهمته في التضخم ، وهذا انعكاسا للطابع التضخمي لتسبيقات البنك المركزي الى الخزينة العامة من جهة ، ولكونها - أي نفقات الميزانية - من جهة ثانية تمثل طلبا متزايدا على السلع والخدمات.[3]

---

(1) H.Bali: "L'Inflation Algérienne" : Op. Cit. , p. 154

(2) C.Palleix: "Les entreprises Algériennes..." Op.Cit., Texte ronéoté

(3) اذا أريد التوسع حول التضخم في الجزائر ، فاننا ننصح بالرجوع الى :

- H.Bali : "L'Inflation Algérienne " : Op. Cit
- N.Taïbi : "Comptabilité d'entreprise et inflation : Fiabilité des résultats et méthodes correctif", thèse de Magister,Sc.Eco., Université d'Alger, p. 31 et suivantes.

هذه اذن بعض السببات المصاحبة لنمو الميزانية الجزائرية ذات الفائض السهل .
أما الآن وما دمنا بصدد بيان تأثير مستوى الايرادات العامة على حدود نمو النفقات أقول ما دام الأمر كذلك ـ فانه من المفيد أن لا نهمل ـ ولو بشكل مختصر ـ مدى تأثير حصائل الجباية البترولية على نمو النفقات وتحقق الفائض ، وذلك لأنّ هذا النوع من الايرادات كان عاملا هاما جدا في تحقيق الفائض المذكور .

المطلب الخامس : تأثير انخفاض أسعار النفط

ويمكن معالجة مدى تأثير انخفاض العوائد النفطية على ديناميكية نمو الميزانية الجزائرية من خلال معرفة مدى تحقق هذه الأخيرة للفائض أو العجز ، وكذلك طبيعة نمو النفقات العامة وأخيرا توجهات السياسة المالية في فترة انخفاض أسعار النفـــــط .

فالنسبة للفائض أو العجز ، تجب الاشارة الى أن انخفاض الجباية البتروليـــة قد بدأ في الحقيقة منذ 1982 واستمر كذلك ـ باستثناء سنة 1984 التي شهدت فيها هذه الجباية أقصى حدلها وهو 43،8 مليار دينار ـ أقول واستمر كذلك حتى هذه اللحظة ، مع ملاحظة أن أسعار النفط لم يسبق لها أن هبطت بالشكل الذي عرفه شهر أبريل من هذه السنة بحيث أثرت عملية انخفاض الجباية البترولية بشكل مباشر على رصيد الميزانية ، حيث ظهر عجز فعلي عام 1983 رغم توقع قانون المالية حالة التوازن.
أما سنوات 1984 و 1985 و 1986 فقد صودق على القوانين المالية لهذه السنوات على أساس عجز مقدر بمبلغ 9،9 و 3،9 و 5،0 مليار دينار على التوالي (1) . وبهـــذا نلاحظ أن فائض الميزانية الذي سبق أن لاحظناه خلال السنوات (1969- 1982) ذو قاعدة هشة ويعتمد على الجباية المتأتية من المحروقات بالدرجة الأولى ، الآننـــا

---

(1) أما حسب مشروع قانون المالية المكمل لعام 1986 فان العجز قد ارتفع الى مقدار 14 مليـــار دينـــار.

كافي وقت لاحق. قد أشرنا الى نسبية تأثير رصيد الميزانية في اقتصاد كالاقتصاد الجزائري ونشير مرة أخرى الى أن العجز هنا لا يعتبر ناتجا على أسلوب مخطط لاعتماده كأداة من أدوات السياسة المالية وانما هو ناشئ عن صعوبات تسويق المحروقات .

أما النسبة لتأثير انخفاض اسعار النفط على طبيعة نمو الميزانية فيمكن استجلاؤه أيضا بالاطلاع على معدل نمو النفقات خلال السنوات الاخيرة بالشكل التالي :

جدول رقم 40

معدل نمو نفقات الميزانية العامة من سنة الى أخرى

(1986 - 1981)

نسب مئوية (٪)

السنة	1981	1982	1983	1984	1985	1986
المعدل	30،9	25،6	18،2	35،1	1،0٪	10،6 -

المصدر: حسابات شخصية من الجدول رقم 20

- استخدام مشروع قانون المالية المكمل بالنسبة لعام 1986

واذا استثنينا سنة 1984 التي تحققت فيها ايرادات جبائية بترولية كبيرة (43،8 مليار) فاننا نلاحظ تباطؤ نمو النفقات سنة بعد أخرى وانخفاضها بمعدل 10،6٪ عام 1986 عن سنة 1985 .

ان ضغط النفقات وتخفيضها تعتبر نتيجة منطقية بالنسبة لميزانية تعتمد على نوع معين من " الموارد الخاصة " الا وهي الجباية البترولية خصوصا بدأت هذه الأخيرة تعرف صعوبات حادة ، ولكن في ظل حالات التخفيض هذه ، ماهي طبيعة النفقات التي تكون معرضة أكثر للاقتطاع ؟

من المؤكد أن هيكل الميزانية قد تميز سنة 1985 بأولوية النفقات التجهيزية

على النفقات التسييرية من حيث معدل النمو ، ويبدو أن ذلك كان متماشيا الى حد بعيد مع توجيهات المخططات الانمائية الرامية الى الضغط على الانفاق الجاري لحساب الانفاق الاستثماري . أما في السنة الجارية (1986) التي تشهد الانخفاض الكبير لأسعار النفط فاننا نجد التعبير عن ذلك من خلال التعليمة الرأسية : " يجب تخفيض نفقات التسيير بشكل ملموس وعلى جميع المستويات ".(1)

ثم أن معرفة مجالات التخفيض يقتضي معرفة تأثير ذلك على الوظائف المختلفة وخاصة الوظيفة الاجتماعية التي وجدنا سابقا أنها ساهمت في نمو الميزانية بنسبة 45،2 ٪ خلال الفترة المتراوحة بين 1966 و 1982 ولكن التأكد من مدى " أولوية " نفقات التجهيز و "حماية " الوظيفة الاجتماعية يقتضي انتظار مرور وقت أطول والحصول على بيانات أشمل ، لأنه في رأينا ان أي حكم على سلوك معين لتطور النفقات يبقى ناقصا مالم يكمل ويدعم بشواهد تجريبية واقعية عن فترة زمنية تزيد عن السنة .(2)

أما عن توجيهات السياسة المالية فاننا نجد المخطط الخماسي الأول والثاني قد كرسا هدف التقشف بالنسبة للنفقات الجارية ، وقد أكد الثاني بصفة خاصة على ضرورة الاصلاح الجبائي واعادة النظر في الجباية البترولية . ومما تجدر الاشارة اليه أن موارد الجباية العادية قد فاقت موارد الجباية البترولية سنتي 1983 و 1984 ، وهذه نقطة ايجابية يجب التنويه بها لأن ذلك لم يحدث منذ سنة 1973 .(3)

---

(1) Instruction n° 47 , Présidence de la République, Mars 1986

(2) الملاحظة الأولية التي يمكن الاشارة اليها اذا قارنا بين قانون المالية العادي لعام 1986 ومشروع قانون المالية المكمل لنفس السنة (أي بعد الهبوط الشاقولي لأسعار النفط) ، هذه الملاحظة هي أن النفقات التسييرية قد خفضت بنسبة 11،1 ٪ بينما خفضت النفقات التجهيزية بنسبة تزيد عن الضعف (26،2 ٪) .

(3) أنظر حصيلة المخطط الخماسي الأول ، مرجع سبقت الاشارة اليه ، ص 8.

غيرأن الهبوط المفاجئ للجباية البترولية سنة 1986 يحتم تغيير الهيكل الضريبي حتى يمكن المحافظة على موارد مالية كافية لتغطية النفقات ، واذا كانت سياسة التقشف هدفا سليما في كثير من الأحيان ،فان الأمر ليس كذلك بالنسبة للنفقات التجهيزية والاستثمارية نظرا لاهميتها البالغة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أخيرا يجب الانتباه الى أن السياسة المالية يجب أن تراعي أهداف التوازن الاجتماعي أيضا وليس التوازن الاقتصادي فقط ، بحيث يجب الحذر عند توسيع الموارد الضريبية العادية من خلال التركيز فقط على الضرائب غير المباشرة نظرا للاثار غيرالمرغوبة التي تتركها على اعادة توزيع الدخول . وبمعنى آخر فان الاصلاح الضريبي يجب أن يسير في الاتجاه الذي تهدف فيه السياسة المالية بالدرجة الأولى الى رفع الانتاج وزيادة مستويات الدخول ، وهذا حتى تزيد من حجم الوعاء الضريبي للضرائب المباشرة ، فهذه الأخيرة - الضرائب المباشرة - لاتعتبر موردا لتمويل النفقات العامة فحسب ولكنها قناة توزيعية هامة أيضا .

المبحث الثاني : تحليل أسباب النمو

أما الآن وبعد دراسة حدود النمو للميزانية العامة الجزائرية فاننا نتعرض لتحليل أسباب هذا النمو ، وذلك من خلال نقطتين اثنتين ،نستعرض في الأولى - وباختصار مركز - الأطروحات السابق الحديث عنها ومدى مناسبتها للحالة الجزائرية لننتهي في النقطة الثانية الى محاولة تحليل شمولي .

المطلب الأول : عرض الاطروحات الموجودة

رأينا في الباب الأول أربع أطروحات لتفسير نمو النفقات العامة ،وفيما يلي ندرس مدى صلاحية هذه النظريات الاربع لتفسير تطور الميزانية الجزائرية .

أولا - أطروحة اختصاص الحكومة للفائض[1] ونلاحظ أن هذه الأطروحة لا تتناسب لتفسير نمو الميزانية الجزائرية ، وهذا نظرا لاختصاصها في تفسير تطور النفقات العامة في اقتصاد رأسمالي يعيش مرحلة الرأسمالية الاحتكارية .

ثانيا : أطروحة الطلب على السلع والخدمات الجماعية وضعف انتاجية القطاع العام[2] .

تعتبر فكرة تزايد الطلب على السلع والخدمات الجماعية كسبب لنمو النفقات العامة سليمة ، ولاسيما في اقتصاد مثل الاقتصاد الجزائري الذي تميز خلال الفترة موضوع الدراسة بالتدني نوعا ما لمستوى إشباع هذه الحاجات .
ويرجع هذا التدني في مستوى اشباع هذا النوع من الحاجات في المرحلة السابقة على عهد التخطيط الى صعوبات مرحلة مابعد الاستقلال ، أما بعد بروز استراتيجية التنمية الجزائرية وانطلاق مرحلة التخطيط وتوفر اليسر المالي الناتج عن المحروقات فان ذلك يفسر بتوجهات نموذج التنمية الذي أعطى الأولوية للانفاق الاستثماري المنتج مباشرة على حساب اشباع الحاجات العامة ، ومما عمق أهمية هذا الجانب وجود هيكل سكاني ذو طابع شبابي ، وهذه الوضعية جعلت فعلا عملية تزايد الطلب على السلع والخدمات الجماعية تساهم مساهمة كبيرة في نمو نفقات الميزانية العامة .

أما بالنسبة لفكرة ضعف انتاجية القطاع العام ، فانه رغم تسليمنا بصحة هذه المقولة في عدة مجالات اقتصادية الا أنه يجب أن لا يغيب عن بالنا بأن النفقات العامة المدرجة في الميزانية الجزائرية تغطي في معظمها " الخدمات العامة غير القابلة للاتجار " وهي تصنف حسب نظام الحسابات الاقتصادية الجزائرية ضمن القطاعات غير المنتجة . وفي رأينا فان التركيز على ضعف الانتاجية يجب أن

---

(1) أنظر ماورد بشأن هذه الأطروحة بالفصل الثاني من الباب الأول .
(2) أنظر ماكتب عن هذه النظرية في الفصل الثاني من الباب الأول .

ينصب على القطاع العام الانتاجي (قطاع الشركات وشبه الشركات)[1] وهذا حتى يمكن مقارنته بمستويات انتاج القطاع الخاص ، وبهذا نلغي الطابع المذهبي لهذه الاطروحة .

ان تركيز الاطروحة على هذا الجانب - أي ضعف انتاجية القطاع العام- له بواعث مذهبية بالدرجة الأولى ، بحيث يعتبر مبررا للتحديد المسبق لدور الدولة ، نقول هذا حتى مع علمنا بأن ذلك قد دعم بشواهد تجريبية في بعض الدول، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، مثل قول كل من ميلتون وروز فريدمان : " بينت الدراسات المقارنة التي أجريت بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال النقل الجماعي ، والحماية ضدّ الحرائق ، ونقل القمامة ، والأعمال الادارية المختلفة ... الخ ... قد بينت أنه ومهما كان النشاط المعني فان التسيير العام يكلف بصفة عامّة مرتين أكثر من التسيير الخاص ".[2]

ثالثا : أطروحة بيكوك وو ايزمن[3] :

يمكن القول بأن هذه الاطروحة تصلح لتفسير نمو نفقات الميزانية الجزائرية ولكن بشكل معكوس ، فاذا كان صحيحا أن نفقات هذه الميزانية قد عرفت نموا كبيرا على شكل قفزات عند توفر مصادر جديدة للايرادات فان ذلك لم يحدث نتيجة لحروب واضطرابات اجتماعية ولكن بالعكس فنتيجة للازدهار الاقتصادي أو على الأصح نتيجة للازدهار المالي الناتج عن ارتفاع أسعار النفط . وكمثال على هذه القفزات تلك التي حدثت عام 1974 بعد الارتفاع الكبير لاسعار النفط عام 1973 ولم تنخفض النفقات عن ذلك المستوى في السنوات التي تلت ، وقفزة عام 1980

---

(1) Sociétés et quasi - sociétés

(2) Milton et Rose Friedman: La tyrannie du statu quo":Op.Cit, p. 134

(3) أنظر ماذكر بشأن هذه النظرية في الفصل الثاني بالباب الأول .

نتيجة لارتفاع أسعار النفط عام 1979 ولم تتراجع النفقات أيضا عن هذا المستوى فيما بعد .

ومن ناحية أخرى بينت حالات الارتفاع الكبير للجباية البترولية فضلا عن وجود عدم تطابق بين حجم الطلب على السلع والخدمات الجماعية وبين المستوى المعروض منها بواسطة نفقات الميزانية العامة ، وهكذا تسبب عملية الحصول على هذه المصادر الضريبية المرتفعة في وجود أثر رفع الى الأعلى لمستوى النفقات .

الا أننا في الحالة الجزائرية لا يمكن القول بالقول باستمرار وجود أثر الرفع المذكور بصفة مطلقة ومستمرة ، بمعنى أن أثر هذا المورد الضريبي يمكن أن ينعكس سلبيا على نمو النفقات ، وهذا لارتباطه بأسعار النفط التي تتميز بالتذبذب ، ولعل الانخفاض السريع لهذه الاسعار في الآونة الاخيرة وآثاره على نمو نفقات الميزانية بالذات يدعم بدون أدنى شك هذا الرأي.(1)

رابعا : أطروحة فاقنر

كما عرفنا في مكان سابق من هذا البحث أن الصيغة المعاصرة الأكثر انتشارا لما يعرف بقانون فاقنر هي بالشكل التالي :(2)

$$G/Y = f(Y/N)$$

أي $g = f(y)$

بحيث أن $\frac{dg}{dy} > 0$

والآن لنحاول دراسة مدى تحقق ذلك بالنسبة لنمو نفقات الميزانية العامة ، فمن المعروف أن القانون المذكور ينصرف بصفة أساسية الى تفسير نمو النفقات على المدى الطويل

(1) أنظر معدل نمو النفقات في السنوات الاخيرة (جدول رقم 40)

(2) أنظر ما لخصناه عن القانون المذكور في هذه الرسالة بالفصل الثاني (الباب الأول)

الا أننا نعتقد بأن العشرين سنة (1963 - 1983) التي نحاول ملاحظة سلوك النفقات خلالها كافية لأن تعطينا فكرة أولية عن مدى الارتباط بين نمو نسبة نفقات الميزانية في الناتج من جهة وبين نمو الناتج الفردي من جهة ثانية (أنظر الجدول رقم 41) .

الجدول رقم 41

مدى تحقق قانون فاقنر على نمو النفقات العامة في الميزانية الجزائرية

(1983 - 1963)

- Y، G بالمليون دينار
- y بالدينار الواحد

السنة	النفقات G	الناتج المحلي الاجمالي Y	عدد السكان N	$y = Y/N$	$g = G/y$	اشارة dg/dy
1963	2670	13130	10.700.000	1227	%20	
1964	2811	14100	11.050.000	1276	%19	-
1965	3248	15240	11.400.000	1336	%21	+
1966	3799	14690	11.750.000	1250	%25،7	-
1967	4217	16230	12.102.000	1341	%25،9	+
1968	4651	18740	12.951.000	1446	%24	-
1969	5552	21040	13.348.000	1576	%26	+
1970	5876	24070	13.749.000	1750	%24	-
1971	6941	24920	14.178.000	1757	%27	+
1972	8197	30 410	14.495.000	2097	%26	-
1973	9985	34590	15.065.000	2296	%28	+
1974	13498	52430	15.534.000	3375	%25	-

تابع للجدول 41

1975	17756	56710	16.016.000	3540	✗31	+
1976	20117	67970	16.528.000	4112	✗29	-
1977	25472	81440	17.063.000	4772	✗31	+
1978	30108	102040	17.624.000	5789	✗29	-
1979	33515	124610	17.863.000	6975	✗26	-
1980	44016	157410	18.375.000	8566	✗27	+
1981	57654	191800	18.956.000	10118	✗30	+
1982	72443	208700	19.535.000	10683	✗34	+
1983	85632	231900	20.499.000	11312	✗36	+

<u>المصادر</u>:

- <u>الناتج المحلي الاجمالي</u> : من 1963 الى 1980 Comptes économiques: (1963-‹1980 68), (67-1977) (1978-1980), MPAT

من 1981 الى 1983 : L'Algérie en quelques chiffres(1984), MPAT

<u>عدد السكان</u>: من 1963 الى 1966: Annuaire statistique de l'Algérie

- من 1967 حتى 1978 : Statistiques (1967-1978), M P A T

- من 1979 حتى 1982 : Annuaire statistique de l'Algérie (81)

- سنة 1983 : L'Algérie en quelques chiffres (1984)

<u>النفقات</u>: نفس مصادر الجدول رقم 20

ويتضح من الجدول المذكور أن الناتج الفردي (نصيب الفرد الجزائري من الناتج المحلي الاجمالي المعبر عنه بالرمز y) متزايد على امتداد الفترة موضوع الدراسة باستثناء سنة 1966 ،أما نسبة النفقات في الناتج فمتزايدة ولكن بشكل متقطع أي أن تزايد النسبة المذكورة لا يتحقق الا كاتجاه عام .

أما اذا قسمنا المدة الزمنية موضوع الدراسة (1963- 1983) على فترات فاننا نلاحظ مايلي :

فترة 1963- 1977 : وهي فترة تحقق بشكل متقطع (لاحظ اشارة dg/dy المتذبذبة بين السالب والموجب بالتناوب خلال هذه الفترة).

- فترة 1977 - 1979 : فترة عدم تحقق .
- فترة 1979 - 1983 فترة تحقق بشكل مستمر .

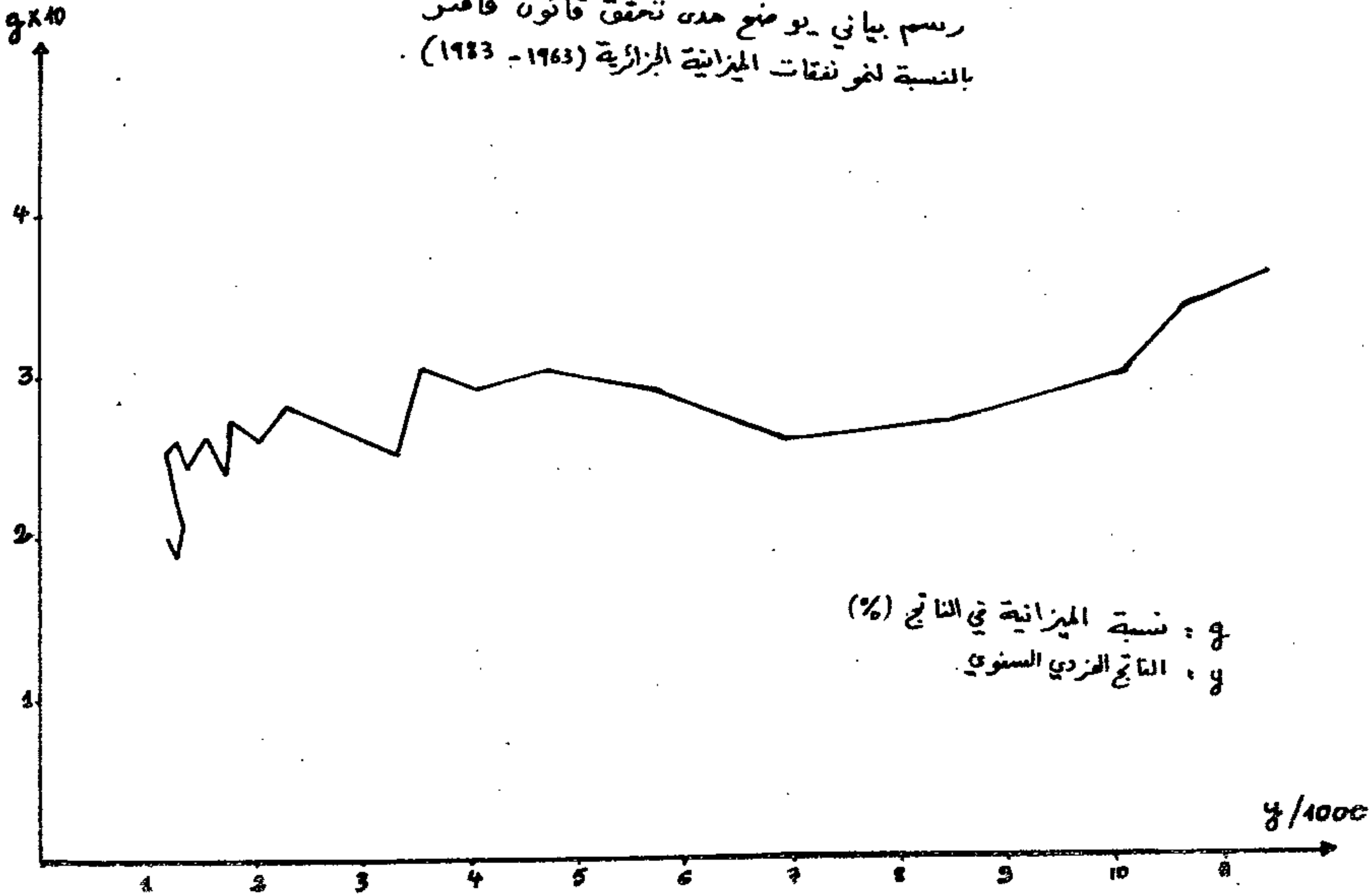
ويمكن استنتاج أن القانون المذكور لا يتحقق على نمو النفقات العامة النهائية الجزائرية الا كاتجاه عام (أنظر الشكل رقم 7) ، وبهذا تؤكد البيانات الاحصائية الجزائرية التحفظات التي أوردناها بشأن هذا القانون سابقا من جهة ، وتبين أهمية عدم اغفال الجانب النظري من جهة ثانية

يقول فاقنر بأن نمو النفقات العامة يرجع في المقام الأول الى ظاهرة التصنيع وما تتطلبه من ازدياد حجم الاستثمارات الصناعية ، بحيث أن هذا الوضع يتولد عنه بروز وظائف جديدة للدولة اذ لا يمكن القيام بها دون نمو النفقات العامة .

ويمكن القول بأن هذا جانب متحقق في الجزائر ،وقد نتج عنه بالفعل زيادة دور الدولة في المجال الانتاجي وغير الانتاجي ، كما أن زيادة النمو الاقتصادي أدى الى زيادة نمو الدخل الفردي الذي لعبت فيه النفقات العامة دوراً كبيراً

شكل رقم 7.

رسم بياني يوضح مدى تحقق قانون فاقنر
بالنسبة لنمو نفقات الميزانية الجزائرية (1963-1983).



من خلال القوة الشرائية الموزعة (دخول الوظيف العمومي والقطاع الانتاجي) وقد أدى ذلك الى زيادة الطلب على الحاجات الضرورية والكمالية أيضا ،وتعبّر نفقات الوظيفة الاجتماعية ونموها المضطرد عن ذلك تعبيرا كبيرا ،ولعل نفقات التربية والتعليم تمثل أفضل مثال على ذلك .

الاّ أننا مع ذلك يمكن أن نبدي تحفضنا على قانون فاقنر في الجزائر من ناحية مبررات نمو النفقات العامة كدليل على تدخل الدولة ،اذ نلاحظ في الجزائر أن العامل الايديولوجي والبعد الفكري لاستراتيجية التنمية هو الذي لعب الدور الكبير في تطور الميزانية العامة ، وبتعبير آخر فان نموذج التنمية الذي ترجم من خلال تكثيف الاستثمار هو الذي حتم قيام صناعة ثقيلة - كقطاع عام - وما تتطلبه من انفاق عام . أي أن هذا ليس ناتجا عن تطور الصناعة في القطاع الخاص الجزائري ثم احتياج هذه الصناعة الى رؤوس أموال كبيرة على غرار ماتم في أوروبا في القرن التاسع عشر والذي أدى الى ضرورة زيادة تدخل الدولة بواسطة النفقات العامة .

المطلب الثاني : نحو تفسير شمولي لأسباب نمو الميزانية الجزائرية

بعد استعراض الاربع أطروحات بالشكل السابق ،فاننا نعتقد أن نمو النفقات العامة النهائية بالميزانية الجزائرية يمكن رد أسبابه الى ثلاث محددات متداخلة ومتكاملة وهي :

- المحدد الاقتصادي والمذهبي ونقصد بذلك حتمية تغيير الهيكل الاقتصادي
- المحدد الاجتماعي وهو عبارة عن ضغط الطلب على خدمات القطاع الاجتماعي
- المحدد المالي ويتمثل في اليسر المالي الناتج عن قطاع المحروقات .

أولا : حتمية تغيير الهيكل الاقتصادي

لا يمكن فصل نمو الميزانية الجزائرية خلال الفترة المدروسة عن عملية تغيير الهيكل

الاقتصادي بكامله ، لاسيما منذ 1967 . ونعتقد على هذا الاساس أن العامل المذهبي قد لعب دورا كبيرا في نمو النفقات العامة بحيث أن التنمية الاقتصادية تطلبت تغييرا شاملا لهيكل الاقتصاد مع التوسع الكبير في نطاق تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، وهكذا فان نمو النفقات يفسر ويعكس اتجاه الدولة في التوسع في ممارسة وظائف الاستهلاك والانتاج والتوزيع ضمن هيكل اقتصادي يرتكز على القطاع العام ويعتمد على التخطيط .

ان نمو الميزانية العامة ونمو القطاع العام عملية متلازمة في الاقتصاد الجزائري وهذا هو الشيء الذي جعلنا نتحدث عن نمو وزن القطاع العام قبل الحديث عن الابعاد الاجتماعية والتراكمية للميزانية العامة على الرغم من الفروق " المؤسسية " بين طبيعة نفقات القطاع العام الانتاجي من جهة وبين طبيعة نفقات ميزانية الدولة، وبذلك فان عملية تغيير الهيكل الاقتصادي الجزائري قد لعبت فيه الميزانية دورا مكملا - ولكنه هام - باعتبار أن ذلك قد تمّ أساسا من خلال توسيع القاعدة الكبيرة للقطاع العام الانتاجي .

وكخلاصة نقول بأن نمو النفقات العامة النهائية خلال الفترة موضوع الدراسة كان ناتجا عن ضرورة تغيير هيكل الاقتصاد في المجال الاقتصادي وذلك عن طريق اقامة هيكل أساسي اقتصادي من خلال النفقات العامة المتوجهة لمنشاء الطرق وشبكة المواصلات والانارة والري . . . الخ . . . ، واقامة هيكل أساسي اجتماعي بواسطة النفقات العامة المتوجهة لقطاع التربية والتكوين والصحة والسكن . . . الخ . . وأخيرا اقامة هيكل أساسي اداري متسع ومتطور نظرا لعدم كفاية التجهيزات الادارية الموروثة عن الفترة الاستعمارية ولاسيما لمواجهة الطلب المتزايد على هذه الخدمات وغيرها نظرا لنمو عدد السكان بو تائر عالية ، ان هذا الطلب المتزايد قد لعب دورا حاسما في التأثير على نمو النفقات العامة ، ولاسيما في

المجال الاجتماعي .

ثانيا : ضغط الطلب على خدمات القطاع الاجتماعي

كما قد بينا في موضع سابق البعد الاجتماعي الكبير للميزانية الجزائرية وتوجهها الواضح لاشباع الخدمات ذات الطابع الاجتماعي ، اذ وجدنا أن معدل نمو نفقات الوظيفة الاجتماعية كان بواقع متوسط زيادة سنوية تساوي 96 و 21 ٪ خلال الفترة (1966 - 1982) بينما لم يبلغ نفس المعدل سوى 54 ، 16٪ خلال نفس الفترة بالنسبة للوظيفة الادارية و 49 ، 18٪ بالنسبة للوظيفة الاقتصادية ، ومن جهة أخرى ساهمت نفقات الوظيفة الاجتماعية في النمو الاجمالي للميزانية بنسبة 2 ، 45٪ خلال نفس الفترة المشار اليها .

ان هذا يُفسر بضخامة ضغط الطلب على خدمات الوظيفة الاجتماعية في اقتصاد نامي اختار سياسيا واقتصاديا أن تكون تغطية أغلب الخدمات الاجتماعية بواسطة قطاع الدولة (ولاسيما قطاع التربية والتكوين والقطاع الصّحي) ، ومما زاد أيضا في ضخامة هذا الطلب سعي السياسة المالية الى تقليل الفوارق في الدخول وحماية ذوي الدخول المتدنية (تعتبر التحويلات الاجتماعية المثال الحي لتجسيد هذه السياسة).[1] كما أن طبيعة النموذج الجزائري للتنمية الذي أعتمد على اقامة صناعة ذات تكنولوجيا عالية جدا قد ساهم في تغيير طبيعة الطلب على الخدمات الاجتماعية العامة ونمو هذا الطلب بوتائر متسارعة ، بحيث تحول هذا الطلب من خدمات بسيطة (اقتصاد زراعي) الى خدمات أكثر تعقدا وتطورا بما يتناسب وطبيعة المجتمع الصناعي .

كما أن معدل الزيادة الكبيرة في عدد السكان من سنة الى أخرى طوال الفترة المدروسة

---

(1) أنظر مثلا الشكل رقم 5 (ص. 172)

كان من أهم عوامل زيادة الطلب على الخدمات الاجتماعية ولا تعتبر هذه الزيادة المستمرة أبدا سببا ظاهريا اذ أن الحديث عن الزيادة الظاهرية بسبب نمو عدد السكان انما ترتبط بقياس مستوى الخدمات العامة المؤداة من هذه النفقات لهؤلاء السكان بينما نحن نتحدث عن زيادة عدد السكان وتأثيرها على حجم الطلب على الخدمات المؤداة بواسطة نفقات الميزانية العامة . وهذه الزيادة السكانية اقترنت بتغيير طبيعة الهيكل الديمغرافي الجزائري في الاتجاه الذي يعمق زيادة الطلب على الخدمات الاجتماعية (كبر حجم السكان الذين هم في سن الدراسة مايفسر ضخامة المبالغ المنفقة على التربية والتكوين مثلا . . .) .

الا أن كبر حجم الطلب على هذه الخدمات لا يرتبط فقط بنمو عدد السكان وتغير طبيعة الهرم السكاني ، اذ يعتبر ذلك أيضا انعكاسا للاختلالات التي ميزت الاقتصاد الجزائري مثل عدم التوازن بين دخول القطاع الصناعي ودخول القطاع الزراعي ، وأيضا عدم توازن مستوى اشباع الحاجات العامة بين المدينة والريف. فقد أدى هذان العاملان الأخيران الى نزوح ريفي كبير لسكان الأرياف نحو المدن، فعلى سبيل المثال لقد صممت مدينة الجزائر على أساس قدرة استيعاب تقدر بحوالي نصف مليون نسمة بينما وصل عدد سكانها عام 1982 الى 2،5 مليون نسمة .[1] فهذه الوضعية قد خلقت ضغطا كبيرا على طلب الخدمات الاجتماعية في الاماكن الحضرية التي ينتقل اليها هؤلاء السكان النازحين ،وهذا شيء منطقي لأن زيادة عدد سكان مدينة معينة واتساع حجمها يؤدي الى ارتفاع نصيب الفرد الواحد من سكانها من النفقات العامة .[2]

---

(1) Taïbouni : Op. Cit , p.17

(2) د . عبدالكريم صادق بركات وغيره ، . . . مرجع سابق ، ص 439

ومن جهة أخرى تميزت طبيعة الطلب على الخدمات الاجتماعية في الجزائر باقترانها بالأهداف الطموحة لسياسة تكوين رأس المال البشري ، مما أعطى أهمية كبيرة للعنصر الاجتماعي في دالة الطلب على الخدمات الجماعية .

غير أننا نؤكد هنا بأن مستوى اشباع هذه الخدمات لم يصل بعد الى الحد المطلوب ، ومازال يعرف عجزا كبيرا في بعض القطاعات الاجتماعية مثل قطاع السكن الذي قدر العجز فيه بحوالي مليون مسكن في بداية المخطط الخماسي الأول[1] .

وهكذا فان الجهود الكبيرة التي بذلت في مجال تكوين رأس المال البشري وتلبية الخدمات الاجتماعية لم تصل بعد الى مستوى الطلب عليها ، والذي يتميز بالزيادة والتنوع تحت وطأة النمو الديمغرافي والتطور الاقتصادي .

ثالثا : اليسر المالي الناتج عن قطاع المحروقات[2]

ان عملية تغيير الهيكل الاقتصادي ومواجهة ضغط الطلب على الخدمات الاجتماعية وتكوين رأس المال البشري ليست كافية وحدها لتفسير تطور نفقات الميزانية العامة الجزائرية ، بل أن ذلك لم يكن ليتم بدون توفر يسر مالي تمتعت به الميزانية على

---

(1) Révolution Africaine, n°1087, 28 Décembre - 3 Janvier 1985

(2) نلفت النظر هنا الى أن قطاع المحروقات كان عاملا مهما جدا في نمو الناتج القومي والدخل القومي ، وهكذا فان نمو الناتج الجزائري بوتائر معتبرة خلال الفترة المدروسة يعتبر سببا اقتصاديا لنمو النفقات العامة ، الا أننا فضلنا الحديث مباشرة عن اليسر المالي الناتج عن المحروقات باعتباره مصدر الجباية البترولية ، وهكذا يفهم ضمنيا أن نمو الناتج بسبب نمو قطاع المحروقات قد أثر بشكل ايجابي وفعال في نمو الميزانية العامة .

امتداد سنوات السبعينات على الخصوص ، وبمعنى آخر لولا وجود الجباية البترولية كمورد تمويلي حاسم للميزانية فان نمو هذه الأخيرة كان سيعرف صعوبات كبيرة جدا ولا سيما جانبها التجهيزي بصفة خاصة .

وكمثال لمدى تأثير الجباية البترولية على نمو الميزانية نجد أن ارتفاع أسعار النفط عام 1973 نتج عنه زيادة الجباية البترولية عام 1974 بمعدل 2،24٪ مما أدى الى نمو النفقات العامة النهائية في نفس السنة بمعدل 1 ، 35٪ (أقصى معدل نمو على امتداد الفترة (1963 - 1983) واستمرت الزيادة المطلقة في مبلغ النفقات سنة بعد أخرى)، كما أن الارتفاع الكبير للجباية البترولية عام 1979 نتج عنه زيادة نفقات الميزانية عام 1980 بمعدل 3 ، 31٪ .

ان هذا يمكن فهمه أيضا من خلال العلاقة بين نمو كل من الميزانية العامة والناتج المحلي الاجمالي ،فقد وجدنا في مكان سابق من هذه الرسالة أن معامل الارتباط بين نمو هاتين الكميتين يساوي 98 ، 0 أي أن هناك ارتباط قوي جدا بين تطور الكميتين المذكورتين خلال الفترة (1963 - 1983) ، ويكمن السبب في قطاع المحروقات بالدرجة الأولى، فاذا كان انتاج المحروقات قد لعب دورا كبيرا جدا في نمو الناتج المحلي الاجمالي فان الجباية البترولية المتأتية من القطاع نفسه قد لعبت دورا حاسما في نمو الميزانية ، وهذا يفسر أيضا العلاقة الوطيدة بين نمو كل من الناتج والميزانية رغم أن هذه الأخيرة لا تعبّر سوى عن مظهر محدود من مظاهر تدخل الدولة في الجزائر .

غير أن تأثير اليسر المالي على نمو الميزانية قد اختلف حسب طبيعة النفقات فقد كان قويا جدا بالنسبة لنفقات التجهيز وبدرجة أقل بالنسبة للنفقات الجارية وقد تجسد ذلك في معدل نمو مرتفع لميزانية التجهيز مقارنة بميزانية التسيير وكذلك بدرجة مرونة كبيرة بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي ، اذ كانت 65 ، 5

لميزانية التجهيز من عام 1963 الى عام 1983 و 13 ، 1 فقط لميزانية التسيير خلال نفس الفترة .

ان اليسر المالي الناتج عن المحروقات كسبب حاسم في نمو النفقات العامة النهائية يظهر أيضا من خلال تفحص طبيعة نمو النفقات حينما بدأت أسعار النفط تعرف التذبذب ثم الانخفاض وهذا ابتداء من عام 1982.(1)

ويتأكد هذا بشكل أوضح من خلال المقارنة بين معطيات قانون المالية لعام 1986 (صودف عليه قبل الانخفاض السريع والمفاجئ لأسعار النفط) ومشروع قانون المالية المكمل لنفس السنة (شهر أبريل من نفس السنة).

جدول رقم 42 : مقارنة بين بعض معطيات كل من قانون المالية السنوي ومشروع قانون المالية المكمل لعام 1986.

الوحدة : مليار دينار

النفقات والايرادات	توقعات قانون المالي لعام 1986	توقعات القانون المالي المكمل لعام 1986
ميزانية التسيير	67	59،5
ميزانية التجهيز	61	45
مجموع النفقات	128	104،5
الجباية العادية	75	61 ،5
الجباية البترولية.......	48	29
مجموع الايرادات	123	90،5
العجز	5	14

المصدر: نقلا عن وزارة المالية : El-Moudjahid: Quotidien National d'information, n° 6483

(1) أنظر معدل نمو النفقات لسنوات (1981 - 1986) في الجدول رقم 40 .

فمن الجدول رقم 42 يتضح أن التعديل الذي جاء به قانون المالية المكمل لعام 1986 كان مهما ، وأهم تغيير فيه يمس الجباية المترولية ، حيث خفضت توقعات الحصائل الخاصة بها بنسبة 5،39 ٪ ، بينما لم تخفض توقعات حصائل الجباية العادية سوى بنسبة 18 ٪ فقط .

وقد أدى ذلك الى تخفيض مجموع النفقات العامة النهائية المتوقعة بنسبة 3،18 ٪ ، غير أن اجراءات التقشف هذه قد مست ميزانية التجهيز بشكل مضاعف مقارنة بميزانية التسيير ، اذ خفضت الأولى بمعدل 2 ، 26 ٪ بينما لم تخفض الثانية سوى بنسبة 1 ،11 ٪ .

أما اذا قارنا مبالغ مشروع قانون المالية المكمل لعام 1986 بتوقعات قانون المالية السنوي لعام 1985 فاننا نجد أن الميزانية قد خفضت بنسبة 6 ،10 ٪ وهذه ظاهرة جديدة بالنسبة للميزانية الجزائرية ،وتعكس مدى أهمية الجباية البترولية في نموها - أي الميزانية - وشدة حساسيتها لتذبذبات سوق النفط .

الخاتمة

الاستنتاجات والاقتراحات

أولا، الاستنتاجات

تقتصر هذه الاستنتجات على النتائج البارزة التي تمّ التوصل اليها في الجوانب التطبيقية من البحث ، ونورد ذلك في النقاط التالية :

1 - تبين من المعطيات الرقمية الواردة عن النفقات بأن تطور هذه الأخيرة على المدى البعيد يمثل عاملا مشتركا لكل الاقتصاديات المعاصرة ، سواء أتبعت نظام السوق أم انتهجت أسلوب التخطيط أم كانت من بلدان العالم الثالث ، ولكن بدرجات متفاوتة من مجموعة الى أخرى ومن اقتصاد الى آخر ، أما عند ازالة مسببات النمو الظاهري للنفقات (أثر التضخم وأثر النمو السكاني) فان الظاهرة تبقى متحققة ولكن بدرجة أقل وبشكل غير مستمر في بعض الاحيان الاّ أن المتغيرة الديمغرافية تأخذ أبعادا خاصة ومدلولا أكبر في حالة الاقتصاديات النامية .

ويؤكد اتجاه نمو النفقات نسبتها الى الناتج القومي حيث عرفت هذه الأخيرة نموا كبيرا حتى في أكثر الاقتصاديات ليبرالية اذ انتقلت في البلدان الصناعية التابعة لنظام السوق من 10٪ عام 1900 الى 40٪ عام 1980 (متوسط) . ورغم الأهمية الكبيرة للنفقات العامة في التنمية فان نسبتها الى الناتج اختلفت كثيرا من بلد نامي الى آخر ، وهذا يرتبط باختلاف مدى مشاركة الدولة في عمليات التكوين الرأسمالي الثابت (أنظر الجدول رقم 3) بحيث يتأثر ذلك بأسلوب التنمية المتبع بالدرجة الأولى .

2 - باستخدام تصنيف النفقات العامة الواردة في الاحصائيات الدولية أمكن الحصول على معطيات على قدر لا بأس به من التجانس ، وهذا سمح لنا بالوقوف على طبيعة هيكل الميزانية في ثلاث مجموعات من الدول (دول رأسمالية ، دول اشتراكية

دول نامية) وديناميكية نمو الثلاث وظائف الأساسية (الوظيفة الادارية الوظيفة الاقتصادية ، والوظيفة الاجتماعية) خلال فترة زمنية معينة (16سنة) كما يوضح ذلك الجدول رقم 11 والجدول رقم 12 .

وقدتبين من ذلك كبر وزن الوظيفة الادارية في مجموعة البلدان النامية مقارنة بنظيرتها في مجموعة البلدان الرأسمالية والبلدان الاشتراكية ، ونعلل ذلك بأن الجهاز الاداري في الاقتصاديات النامية مازال في فترة تكوّن (في الفترة المدروسة 1963 - 1979) فضلاعن تميزه بقلة - ان لم نقل انعدام - ترشيد العمليات الادارية المختلفة وزيادة عدد الاداريين كثيرا عن الحد المطلوب مما يساهم في زيادة تكلفة كل من العمل الاداري والوقت اللازم لانجازه ، كما تبين كبر الوظيفة الاقتصادية في ميزانيات الاقتصاديات المخططة مقارنة بغيرها وذلك بسبب كون الميزانية العامة لهذه الدول تعتبر القناة الأساسية لترجمة استراتيجية تكوين رأس المال الثابت ، ومن جهة أخرى لاحظنا تعاظم وزن نفقات الوظيفة الاجتماعية في الاقتصاديات الرأسمالية ونستنتج من ذلك الاستخدام المكثف للسياسة الانفاقية العامة كأداة لاعادة توزيع الدخول نظرا لأن التوزيع الأولي للدخول يتم بشكل غير ملائم بهذا النوع من الاقتصاديات بالذات .

ونستنتج من ديناميكية نمو الوظائف في الثلاث مجموعات من الدول أن النفقات العامة المتعلقة بالوظيفة الاجتماعية قد سجلت أكبر درجة نمو مقارنة بالوظيفتين الأخريين وهذا في الثلاث مجموعات خلال الفترة المشار اليها . وهذا تأكيد لنتائج الدراسة التي وضحناها بشيء من التفصيل في المبحث الأول من الفصل الثاني حيث وجدنا أن النفقات الاجتماعية هي أقل أنواع النفقات العامة حساسية لإجراءات التقشف وأكثر حماية من غيرها حتى الأوقات التي تصبح فيها عملية تخفيض النفقات ضرورة حتمية .

3 - اتضح من خلال الاطار العام الذي تمتع فيه الميزانية الجزائرية توفر كل محفزات التطور السريع للنفقات العامة ، ومن هذه المحفزات :

أ- نموذج تنمية ذو منطلق ايديولوجي وأساس فكري يرمي الى توسيع دائرة النشاط العام في المجالات الاقتصادية وغير الاقتصادية المختلفة .

ب- تطور وزن القطاع العام منذ الاستقلال ولاسيما منذ تكثيف عملية التأمينات ابتداء من عام 1966 ، ويتجسد هذا التطور في التزايد المستمر لدور القطاع العام في حجم الاستثمارات وتحقيق القيمة المضافة في فروع الانتاج المختلفة وايجاد مناصب الشغل .

ج- انتهاج أسلوب التخطيط لوضع استراتيجية الاستثمارات العامة حيز التنفيذ مازاد في تدعيم دور قطاع "الدولة" ليصبح عونا اقتصاديا رئيسيا ليس كمستهلك فقط ولكن كمنتج وموزع أيضا .

د- يسر مالي تمتعت به الميزانية الجزائرية ، ولاسيما منذ تأميم المحروقات عام 1971 ، وازدهر هذا اليسر خاصة بعد الارتفاع الكبير لأسعار النفط عام 1973 واستمر بدرجة أقل حتى نهاية الفترة الزمنية التي ركزنا الحديث عنها (1966- 1982) .

هـ- معدل زيادة سكانية مرتفع وهيكل ديمغرافي ذو طابع شبابي (أنظر الجدول رقم 19) ونسبة بطالة مرتفعة ومستوى متواضع من الخدمات العامة ، وهذه المحددات الاجتماعية أوجدت ضغطا كبيرا على الخدمات الاجتماعية العامة المقدمة بواسطة ميزانية الدولة .

4 - ان التحليل المتأني لتطور الميزانية العامة جعلنا نستنتج أن هذه الأخيرة لم تتجمع لديها محفزات التطور السريع فحسب ، ولكن أيضا معوقات النمو المتوازن ومسببات الاختلال ، ومن ذلك :

أ ـ النقص الكبير في الاطار التشريعي الملائم ، حيث تميزت طول الفترة التي ركزنا الدراسة فيها (966- 1982) بغياب القانون التنظيمي الضابط لاجراءات الميزانية والقوانين المالية .

ب ـ التمسك الزائد عن الحد بمظاهر الميزانية الكلاسيكية ومن ذلك : التأكيد على ضرورة توازن الميزانية ، الفصل بين النفقات العامة النهائية الممولة بواسطة موارد مالية نهائية وبين النفقات العامة المؤقتة الممولة بواسطة القروض أساسا . . .

جـ ـ نقص التنسيق والانسجام بين الميزانية والخطة مما تسبب في بعض مظاهر النقص أو الازدواجية في تحقيق أهداف التنمية ولاسيما بسبب قصور المضمون التخطيطي للميزانية العامة .

د ـ لجوء الخزينة العامة المكثف الى تسبيقات البنك المركزي لتمويل النفقات العامة كنتيجة لطغيان الاعتبارات التمويلية على الاعتبارات النقدية .

5 ـ ان اقتصار الميزانية العامة على النفقات العامة النهائية لم يمنعها من تسجيل معدلات نمو كبيرة جدا ، فقد زادت بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 18،3٪ من عام 1963 الى عام 1986 (17،2٪ حينما نأخذ بعين الاعتبار قانون المالية المكمل لعام 1986) . كما تبين أن هناك ارتباط قوي و زيادة طردية بين كل من الميزانية والناتج المحلي الاجمالي ، وقد عبر عن ذلك معامل ارتباط قوي يساوي 0،98 ودرجة مرونة تزيد عن الواحد الصحيح اذ بلغت 1،86 (بين عامي 1963 و 1983) -

ان الجانب الايجابي في هذا هو نمو ميزانية التجهيز بوتائر عالية جدا مقارنة بنمو ميزانية التسيير ، الا أنه لم يكن بالامكان التحكم في نمو الانفاق الجاري

عند المستوى المرغوب اذ زادت ميزانية التسيير بمعدل نمو سنوي متوسط يساوي 15،3 ٪ طوال الفترة (1963 - 1986) بالرغم من أن استراتجية تكثيف الانفاق الاستثماري كانت تقتضي عدم زيادة هذا المعدل عن 10 ٪ .

ومن جهة أخرى لا تعبّر الزيادة الكبيرة في حجم الميزانية عن زيادة مستوى الخدمات العامة المقدمة بنفس درجة نمو النفقات ، ويتضح ذلك من خلال نصيب الفرد من النفقات العامة الجارية (الجدول رقم 21) ويظهر ذلك بصفة جلية حينما ندرك الارتفاع الكبير لمستوى الأسعار .

6 - مكنتنا دراسة تطور النفقات العامة خلال الفترة (1966 - 1982) من الوقوف على التوجه الاجتماعي للميزانية الجزائرية ، اذ ساهمت الوظيفة الاجتماعية في النمو الاجمالي لهذه الميزانية بنسبة 2 ، 45 ٪ خلال الفترة المشار اليها كما يوضح ذلك الجدول رقم 24 . أي أن القدر الأكبر من الموارد المالية العامة المرصودة في الميزانية تستهلك لتغطية الحاجات العامة في المجال الاجتماعي .

ان الوزن الكبير للوظيفة الاجتماعية يرد الى عملية تكوين رأس المال البشري لمحاولة مواكبة عمليات تكوين رأس المال الثابت المكثف في الفروع الاقتصادية المختلفة اذ ساهمت نفقات التعليم (بكل مستوياته وأنواعه) بنسبة 7 ، 55 ٪ في النمو الاجمالي لنفقات الوظيفة الاجتماعية على امتداد الفترة موضوع الحديث ، كما يرد ذلك الى محاولة مواجهة الطلب المتزايد على الخدمات العامة ذات الطابع الاجتماعي .

ورغم التطور الكمي الهائل في مجال التعليم أساسا والميدان الاجتماعي عموما فان ذلك لم يمنع من وجود الاختلالات الكبيرة والتي من مظاهرها :

أ - مازالت نسبة تردد الأطفال على المدارس (Taux de scolarisation)

جد متفاوتة بين المناطق ،حيث بلغت أعلى نسبة 6 ، 95٪ وأدنى نسبة 4 ، 59٪ فقط

ب ـ عدم وصول مستوى المعروض من الخدمات التعليمية الى مستوى الطلب عليها من حيث الكم ومن حيث الكيف .

جـ ـ أدت جهود التعليم والتكوين والتأهيل الى بعض الآثار السلبية على عدالة توزيع المدا خيل حسب الفئات الاجتماعية والاقتصادية (Groupes Socio-Economiques) على المستوى الكلي ، اذ عمقت درجة تأهيل العمال الزيادة في تباعد مستوى الدخل الفردي السنوي المتوسط بين العمال المؤهلين والعمال غير المؤهلين (نستنتج ذلك من معطيات الجدول رقم 29) .

د ـ رغم الآثار الطيبة للاعانات الاجتماعية ،فان التحليل المركز لاستراتيجية التحويلات الاجتماعية تجعلنا نستنتج مايلي :

ـ يتضح من هيكل التحويلات أن الاستفادة من القسم الأعظم منها من طرف كل الفئات الاجتماعية بدون تحديد ،أي بدون أن يرتبط حق الاستفادة منها بمستوى الدخل ، وهذا وضع غير سليم في منطق توزيع منافع النفقات العامة بشكل عادل .

ـ رغم أن التحويلات الاجتماعية متوجهة أساسا لأكثر الفئات الاجتماعية حرمانا الا أن أكثر الفئات افادة منها هي الفئات المتوسطة والمرتفعة الدخل ، ولاسيما مايتعلق منها بخدمات التربية والتكوين والثقافة والطب ، لان أكثر الفئات الاجتماعية حرمانا تتميز ببعدها نسبيا عن أماكن توزيع هذه الخدمات ونقص الوعي لديها للاستفادة من حقوقها .

7ـ يتبين من الفصل الذي خصصناه لدراسة الدور التراكمي للنفقات العامة النهائية أن المدخرات الناتجة عن الجباية البترولية قد وجهت بشكل أولوي لتهيئة الأساس الاقتصادي والاجتماعي الضروري للنشاط الانتاجي ، وهو ماتم فعلا . غير أن

أسلوب الميزانية الجزائرية القاضي بالفصل بين طبيعة التراكم المحقق من طرف الميزانية بواسطة المساهمات النهائية وبين ذلك المحقق من طرف المؤسسات بواسطة المساهمات المؤقتة جعلنا نصل الى الاستنتجات التالية بعد فترة زمنية لابأس بها من نمو الميزانية :

أ- الاحتفاظ بنوع من " الارتودوكسية " المالية لاجراءات وأساليب الميزانية أدت الى أن التحسن المتواضع في حلقات الربط بين الميزانية والخطة لم يكن بواسطة الاهتمام بالأساليب الفنية للميزانية بقدر ماكان من خلال تكييف الخطة المتعددة السنوات بالتأكيد على أهمية الخطة السنوية .

ب- بعد فترة زمنية طويلة نسبيا من التراكم المكثف (خاصة الرباعي الأول والثاني وامتداده) أصبحت المساهمات النهائية تغطي بعض استثمارات القطاع الانتاجي، و من جهة أخرى وجدت كثير من المؤسسات نفسها تقوم باستثمارات هي أصلا من اختصاص الميزانية (لاسيما في تهيئة البناء التحتي وتكوين الاطارات)، وهذا الوضع نتج عنه نوع من الخروج عن طريقة تمويل الاستثمارات العامة التي نصت عليها الاصلاحات المالية بموجب قانون المالية لعام 1971 .

8- تميزت الايرادات العامة بالنمو الكبير خلال الفترة المدروسة ولاسيما منذ 1971 (تأميم المحروقات) و1973 (ارتفاع أسعار النفط) ، كما حقق رصيد الميزانية فوائض مالية معتبرة في عقد السبعينات بصفة خاصة (أنظر الجدول رقم 37) . لكننا نلاحظ أن مظاهر اليسر المالي والفائض السهل يخفي كثيرا من نواحي الاختلال ،ومن ذلك : نجد أن الهيكل الضريبي قد تميز خلال الفترة المدروسة بهيمنة نوع معين من الضرائب الخصوصية وهي الضرائب البترولية ،وانخفاض حاصلات الضرائب المباشرة (باستثناء الضرائب البترولية)،وانخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي ، وهي كلها من خصائص الأنظمة الضريبية غير المتطورة .

كما تميزت الميزانية بانخفاض نسب الانجاز المادي وخاصة ميزانية التجهيز والمبالغة في أسلوب التمويل التضخمي مما زاد في اختلال التوازنات المالية النقدية. كما تميزت الايرادات العامة - ومن ثم الميزانية العامة - بحساسيتها الشديدة لتذبذب أسعار النفط ، وقد بلغت درجة الحساسية هذه أقصاها خلال عام 1986 حيث خفضت النفقات العامة بموجب قانون المالية التكميلي بنسبة 10،6 ٪ مقارنة بمبلغ نفقات عام 1985 ، وهذه ظاهرة تسجل لأول مرة في تاريخ الميزانية الجزائرية.

9- بعد استعراضنا للأربع أطروحات المفسرة لنمو النفقات وامكانية صلاحيتها لتفسير الميزانية الجزائرية توصلنا الى استنتاج أنه يمكن تفسير نمو هذه الأخيرة من خلال ثلاث محددات متكاملة هي :

أ- المحدد الاقتصادي : والذي تمثل في عملية تغيير الهيكل الاقتصادي الذي حدثت بعمق خلال النصف الأول من الفترة المدروسة على وجه الخصوص .

ب- المحدد الاجتماعي : وهو يتمثل في مواجهة ضغط الطلب على خدمات القطاع الاجتماعي الذي نتج عن تجمع عدة عوامل أهمها : تكوين رأس المال البشري لمواجهة عملية بناء رأس المال المادي الذي اعتمد على استيراد تكنولوجيا عالية ، النمو الديمغرافي الكبير وطبيعة الهرم السكاني الجزائري ، دعم الدخول المتدنية من خلال التحويلات الاجتماعية . . .

جـ- المحدد المالي : ونقصد بذلك اليسر المالي المتأتي من العوائد النفطية ولا سيما منذ ارتفاع أسعار البترول عام 1973 ، فقد تميزت الميزانية الجزائرية بحساسيتها المفرطة لتذبذبات سوق النفط اذ تكرس ذلك بشدة ايجابيا في عامي 1973 و 1979 ، ولكن سلبيا في السنة الجارية (1986) كما يشير الى ذلك بوضوح الجدول رقم 42 .

ثانيًا : الاقتراحات

تتحدد اقتراحاتنا بمجموعة من التوصيات التي نرى أن الميزانية الجزائرية بحاجة الى الأخذ بها :

1- أمام النقص الكبير في الدراسات المالية والاقتصادية التي تتناول تحليل الميزانية العامة ولاسيما جانب النفقات منها، ومساهمة في تدارك هذا العجز يجب التركيز على ايجاد الأدوات التحليلية التي تسهل هذه المهمة ،ومن ذلك يجب تحسين طريقة تصنيف النفقات وعدم الاكتفاء بما هو موجود ،وهذا يكون بالشكل التالي:

أ- قبل تنفيذ الميزانية : أي من خلال قانون المالية يجب عدم الاكتفاء باظهار تصنيف النفقات على الوزارات المختلفة ، وحسب العناوين والأقسام والأبواب ، وحسب القطاعات الأساسية كما في ميزانية التجهيز ،وذلك لأن هذه التصنيفات تنظيمية أكثر منها تحليلية ، فلاتصلح كثيرا للأغراض التحليلية ولاتسهل كثيرا تمفصل الميزانية مع الخطة . بل يجب تبني مايمكن تسميته بأسلوب " ميزانية الظل " بحيث تظهر النفقات مصنفة حسب البرامج المزمع القيام بها والوظائف المختلفة التي تسعى الى تحقيقها وهذا الى جانب التصنيفات القائمة التي أشرنا اليها منذ قليل .

ب - بعد التنفيذ: يجب الالتزام بنفس التصنيف ، وهذا يسهل معرفة مدى جدوى البرامج ودرجة تنفيذها ويسهل ادخال التعديلات الضرورية بنوع من المرونة ، كما يساعد على عملية تحقيق الانسجام والتنسيق بين الخطة والميزانية .

جـ يستمر الأخذ بنظام " ميزانية الظل " مدة زمنية تطول أو تقصر بحسب امكانية استيعاب التصنيف الجديد والأخذ به نهائيا .

2- اعطاء أهمية كبيرة للعلاقة بين الميزانية والخطة والتأكيد على الانسجام والموازنة بين تكوين كل من رأس المال المادي ورأس المال البشري ، وهذا حتى يمكن

تجنب الوضعيات المتناقضة التي نتجت عن التوجه الاجتماعي للميزانية العامة من جهة وعدم فاعلية تخطيط الموارد البشرية من جهة ثانية ، وكمثال على ذلك نقص الاطارات المتخصصة في بعض قطاعات الاقتصاد الوطني والحاجة الى الأجانب وهذا دليل على عدم قدرة رأس المال البشري على استيعاب رأس المال المادي . ومن جهة اخرى بروز مظاهر " التضخم الثقافي " في قطاعات أخرى والذي يمس بالدرجة الأولى خريجي بعض الاختصاصات من الشباب ؛ وفي حالة توظيف هؤلاء فان النفقات العامة المصروفة لدفع مرتباتهم لا تنتج أي خدمات فعلية لأن المؤسسات التي وظفتهم تكون غالبا مشبعة من ذوي نفس الاختصاصات .

3 ـ ان ضخامة مبالغ النفقات التحويلية وخطورة دورها في اعادة توزيع الدخول تقتضي اعادة النظر في طريقة توزيعها وتبني استراتيجية واضحة تهدف الى التخصيص السليم للموارد المالية العامة المرصودة في الميزانية ـ أو في غير الميزانية ـ في شكل تحويلات اجتماعية من أجل اعادة توزيع الدخول لصالح أكثر الفئات الاجتماعية حرمانا ويتم ذلك في مرحلتين .

<u>أولا</u> : القيام بالمسوح والتحريات (Enquêtes) وذلك لمعرفة المستوى الحقيقي لدخول الفئات الاجتماعية التي ستستفيد من خدمات الاعانات الاجتماعية .

<u>ثانيا</u> : ربط الاستفادة من هذه الخدمات بمستويات الدخول مما يقتضي ضرورة ربط أهداف التحويلات الاجتماعية بالسياسة العامة للدخول ، وهذه في رأينا أفضل السبل التي تبلغ بها الاجتماعية أبعادها التوزيعية للاسهام في التوازن الاجتماعي .

4 ـ نظرا لطغيان الاعتبارات التمويلية على الاعتبارات النقدية والذي ترجم في اللجوء المكثف الى تسبيقات البنك المركزي في التمويل مما ساهم في النمو الكبير لحجم الكتلة النقدية مقارنة بنمو الناتج المحلي الاجمالي ، وحتى يمكن الحد من الآثار التضخمية لهذه التسبيقات فاننا نرى ضرورة القيام بالاجراءات التالية :

أ- التحكم في حجم هذه التسبيقات والحد منها بصرامة وعدم اللجوء اليها في التمويل الآني الضرورة القصوى .

ب - الامتناع المطلق عن توجيهها لتمويل نفقات ميزانية التسيير .

ج - عدم اللجوء اليها في تمويل النفقات الموجهة لتكوين رأس المال البشري - وهذا رغم تأكيدنا على هذا الجانب في التنمية - وذلك لأن هذا النوع من النفقات يتطلب مدة زمنية طويلة نسبيا ليساهم في زيادة الانتاج ، وهو لا يؤدي الى الحصول على ايراد مباشر ، ولا يزيد من الانتاج المادي في المدى القريب على وجه الخصوص.

د - ربط اللجوء اليها بتمويل النفقات الاستثمارية ،على أن توجه بصفة خاصة لتمويل المشروعات التي تبدأ في الانتاج بسرعة لأن ذلك يزيد مباشرة من التدفقات العينية لمواكبة التدفقات النقدية التي تسببت فيها هذه التسبيقات بالذات .

5 - ضرورة تغيير الهيكل الضريبي في الاتجاه الذي يقلل من الاعتماد على الجباية البترولية ويزيد من حصائل الضرائب العادية ويأخذ بعين الاعتبار أهداف اعادة توزيع الدخول ،وضمن هذا السياق يجب التأكيد على النقاط التالية :

أ- الاصلاح الضريبي يجب أن يكون في الاتجاه الذي يشجع زيادة الانتاج من السلع والخدمات وزيادة الدخول عموما ،وهذه أنجع وسيلة لزيادة قاعدة وحجم الوعاء الضريبي .

ب - الحذر من التوسع في الاعتماد على الضرائب غير المباشرة في ميدان الاستهلاك نظرا للآثار التوزيعية غير الملائمة التي تتركها في المجتمع الجزائري المتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك .

ج - تحقيق " التصاعدية " في الضرائب غير المباشرة وذلك برفع معدل الضرائب على السلع الاستهلاكية الكمالية واعفاء أو تدنية المعدل على السلع الاستهلاكية

الضرورية ،وضمن هذا المنظور يجب تدعيم وتوسيع نطاق عمل صندوق تعويض الأسعار.

6 - تزداد حاليا أهمية ترشيد استخدام الميزانية العامة ولا سيما بعد الانخفاض الشاقولي لأسعار النفط بحيث يجب أخذ بعين الاعتبار مايلي :

أ- رفع معدل الانجاز المادي للميزانية عموما وميزانية التجهيز خصوصا نظرا لتميز هذه الأخيرة بانخفاض نسبة التنفيذ خلال الفترة المدروسة لأن تدني معدل التنفيذ هذا يؤدي الى تجميد الأموال العامة دون فائدة .

ب - التروي والحذر عند صياغة الخطط السنوية ووسائل تمويلها بصفة عامة والبرامج التي تنفذ في اطار الميزانية العامة وتلعب الجباية البترولية دورا كبيرا في تغطيتها بصفة خاصة .

جـ - الاستخدام الصارم للموارد البترولية في تمويل الانفاق المنتج أو الذي يزيد في الطاقة الانتاجية مباشرة أي عدم تخصيص أي جزء من مدخرات الميزانية الناتج عن الجباية البترولية لتمويل ميزانية التسيير .

د - اتباع سلم للأولويات عند تخفيض النفقات العامة بحيث تمس اجراءات التقشف النفقات التسييرية بالدرجة الأولى والنفقات التجهيزية الادارية بالدرجة الثانية مع المحافظة على قدر من الحماية بالنسبة للنفقات الاستثمارية بشرط أن تهدف الى تكوين رأس المال العيني ورأس المال البشري بشكل متوازي ومتوازن .

قائمة الجداول

قائمة الجـداول (تابع)

قائمة الجداول (تابع)

قائمة الجداول (تابع)

قائمة المراجع

أولا: مراجع باللغة العربية

1- بول باران وبول سويزي : "رأس المال الاحتكاري" ، ترجمة حسين فهمي حسين ، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر ، القاهرة . 1971

2- د . عبدالكريم صادق بركات " دراسة في الاقتصاد المالي" ، دار النهضة العربية ، بيروت . 1975

3 - البنك الدولي للانشاء والتعمير : " تقرير عن التنمية في العالم" ، واشنطن 1982 /

4 - البنك الدولي للانشاء والتعمير : " تقرير عن التنمية في العالم" ، واشنطن 1983

5- د . حسين الدوري : "تخطيط القوى البشرية" ، في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد خاص بمناسبة الذكرى العشرون للاستقلال .

6- د . محمد دويدار : "مبادئ المالية العامة - الجزء الأول" ، المكتب المصري الحديث القاهرة - 1968

7 - د . صالح رويلي : "اقتصاديات المالية العامة" ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر . 1980 .

8- ستانيس ، خرموشين ، موزولمن : " دور الدولة في التحولات الاجتماعية الاقتصادية في البلدان النامية" ، دار التقدم ، موسكو . 1980

9- د . رياض الشيخ ود . عمرو محي الدين : "المالية العامة : دراسة في الاقتصاد العام والتخطيط المالي" ، دار النهضة ، بيروت . 1974

10- د . السيد عبد المولى : " المالية العامة : الأدوات المالية " ، دار الفكر العربي ، القاهرة . 1975

11- د . حسن عواضة : "المالية العامة : دراسة مقارنة" دار النهضة العربية بيروت 1978 .

12- القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتضمن القانون التنظيمي للقوانين المالية .

13 - قانون المالية لعام 1971 الأمر رقم 70- 93 الصادر في 31 ديسمبر 1970 والمتضمن اجراءات تمويل الاستثمارات المخططة .

14- جون ماينرد كينز : "النظرية العامة في الاقتصاد"، ترجمة نهاد رضا منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، بدون تاريخ .

15- د . رفعت المحجوب : " المالية العامة ، الكتاب الأول : النفقات العامة" دار النهضة العربية ، بيروت . 1975

16- د . رفعت المحجوب : "اعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية" دار النهضة العربية ، القاهرة . 1968

17- خالد المغربي : "تطورهام في السياسة الاقتصادية السعودية " في مجلة البنوك : مجلة المال والاقتصاد في الشرق الأوسط ،العدد السنة 19 ، مارس 1985

18- نورمان هايكس و آن كوميش: " تخفيض المصروفات الحكومية في أقل البلدان نموا": في مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ، سبتمبر 1984 المجلد 21 ، رقم 3

19- وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية : " حصيلة المخطط الخماسي الأول (1980- 1984)، الجزائر. 1974 .

20- وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية " مشروع المخطط السنوي لسنة 1985 : " الاتجاهات الكبرى والتوازن العام للاقتصاد" ، الجزائر. 1984 .

21- وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية : "الاحصائيات المالية" مجموعة نشرات.

مراجع أخرى

22- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، مجموعة أعداد

23- المجاهد : مجلة أسبوعية ، عدد واحد : رقم 1975 .

24- الشعب: جريدة يومية ، عدد واحد : الصادر بتاريخ 6 أبريل 1986 .

ثانيا: مراجع باللغة الأجنبية

I - OUVRAGES, THESES ET ARTICLES SPECIALISES :

1 - C. André, R. Delorme et G. Terny : "Les dépenses publiques Françaises depuis un siècle", in : Economie et Statistiques : Revue de L'I.N.S.E.E, Mars 1973.

2 - Hamid Bali : " L'Inflation Algérienne" thèse de Doctorat d'Etat, Sciences Economiques, Université d'Alger, Janvier 1981.

3 - Jean Baptiste Bellon : "La répartition des revenus en Algérie et au Maroc", thèse de 3ème Cycle, Paris I. 1982.

4 - Abdellatif Benachenhou : "L'expérience Algérienne de planification et de développement (1962-1982), O.P.U, Alger, 2ème édition.

5 - M. L. Benhassine et L. Boukra : "Le processus historique de formation du secteur d'Etat Algérien", in : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, N° spécial : 20ème Anniversaire de l'Indépendance.

6 - M. E. Benissad : "Economie de développement indépendant de l'Algérie : sous développement et socialisme, O.P.U, 2ème édition.

7 - Abdelkader Benmarouf : "Introduction à l'économie des finances publiques", cours polycopies, I.S.E d'Alger 1984.

8 - François Bloch-Lainé et Pierre De Vogué : "Le trésor public et le mouvement général des fonds", P.U.F, Paris 1960.

9 - Paul Boccara : "Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat" - Sa crise et son issue - Editions Sociales, Paris 1977.

10 - H. Brochier, P. Llau et A. Michalet : "Economie financière" , Themis, Paris 1975.

11 - Renaud De La Genière : "Le Budget", Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, Paris 1976.

12 - Robert Delorme : " Un essai d'interprétation de l'évolution des dépenses publiques consacrées à l'enseignement en France au cours de la période 1872-1971", thèse complémentaire, Université de Paris X-Nanterre 1973.

13 - R. Delorme et C. André : "L'Etat et l'économie" : Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France", Seuil, Paris 1983.

14 - G. Destanne De Bernus : " Les industries industrialisantes et les options Algériennes", in : Revue Tiers-Monde, Tome XII, n° 47 Juillet - Septembre 1971.

15 - Maurice Duverger : "Finances publiques" , P. U. F , Paris 1978, 9ème édition.

16 - Ahmed Esseussi : "Essai d'analyse sur l'évolution des finances publiques dans les pays Maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie" thèse de Doctorat d'Etat en Droit, Université de Paris I 1983.

17 - Milton Friedman : "Capitalisme et liberté" : traduction Française, Editions Robert Laffont, Paris 1971.

18 - Milton et Rose Friedman : "La tyranie du statu quo" , J.C. Lattes Paris 1984.

19 - Simon Kuznets : "Note sur certaines conséquences des inégalités de la répartition des revenus", in : Economie Appliquée, Tome XVI, n° 4, 1963.

20 - Mourad Labidi : " Comptabilité Nationale " , O. P. U , Alger 1982.

21 - Pierre Lalumière : " Les finances publiques ", Armand Colin Paris 1978.

22 - Julian Le Grand : " Evaluation de l'impact redistributif des dépenses publiques", in : Revue-Consommation, 1984 , n° 3.

23 - H. Levy Lambert et H. Guillaume : " La Rationalisation des choix budgétaire", P. U. F , Paris 1971.

24 - Richard Musgrave : " The theory of public finance" , Mac-Graw-Hill , New-York 1959.

25 - Richard Musgrave : " Fiscal systems", Yale University Press, New-Haven 1969.

26 - Christian Palleix : " Les entreprises publiques Algériennes : contrainte monétaire et contrainte extérieure", Colloque de l'I. S. E d'Oran, Avril 1982, Texte ronéoté.

27 - M. Raffinot et P. Jacquemot : " Le capitalisme d'Etat Algérien", Maspero, Paris 1977.

28 - Noreddine Taïbi : " Comptabilité d'entreprise et inflation : Fiabilité des résultats et méthodes correctifs", thèse de Magister en Sciences Economiques, Université d'Alger 1984.

29 - Abdelkader Taïbouni : " Le développement indépendant d'après les expériences de l'Egypte et de l'Algérie" : Colloque des thèses et expériences de développement, I.S.E d'Alger Mars 1983, Texte ronéoté.

30 - Alan A. Tait and Peter S. Heller : " International comparisons of Goverment expenditure, Occasional paper, n° 10 I. M. F 1982.

31 - H. Temmar : " Stratégie de développement indépendant" : le cas de l'Algérie : Un bilan, O. P. U, Alger 1983.

32 - Luc Weber : " L'Analyse économique des dépenses publiques" P. U. F , Paris 1978.

33 - J. Wolff : " Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965", in : Revue de Sciences Financières, Année 1967.

34 - L. D. Wulf : " L'incidence des dépenses publiques sur la répartition des revenus dans les pays en voie de développement", in : Problèmes Economiques, n° 1405, 15 Janvier 1975.

II - DOCUMENTS, PERIODIQUES ET SERIES STATISTIQUES :

1 - L'Algérie en quelques chiffres, plusieurs éditions, M.P.A.T.

2 - Algérie - Actualité : n° 962, du 22 au 28 Mars 1984.

3 - Annuaire Statistique de l'Algérie, plusieurs éditions, M.P.A.T.

4 - Annuaire Statistique, 1981, O. N. U.

5 - Annuaire Statistique de l'U.R.S.S (série retrospective : 1922-1982), Office Central des statistiques, Moscou.

6 - Circulaire n° 975 du 3 Février 1979, Ministère des Finances.

7 - Comptes Economiques, plusieurs éditions, M.P.A.T.

8 - Encyclopédie Economique, Douglas Green Wald éd.-Economeca, Paris 1984.

9 - El-Moudjahid, Qutidien National, n° 6483.

10 - Finances publiques (1979 - 1982), Document de travail, Juillet 1983, M.P.A.T.

11 - Goverment Finance Statistics Yearbook, (1981 - 1982 - 1983), O.N.U.

12 - Instruction n° 47, Présidence de la République, 29 Mars 1986.

13 - Journal Officiel de la République Algérienne : plusieurs numéros.

14 - Loi n° 85-10 du 26 Décembre 1985 portant réglement budgétaire pour l'exercice 1980.

15 - Note méthodologique relative à la présentation du budget de l'Etat, Ministère des finances.

16 - Ordonnance n° 59-2 du 2 Janvier 1959, in J.O.R.F du 3 Janvier 1959.

17 - Plan quadriennal (1974-1979) : Rapport général, M.P.A.T 1974.

18 - Plan quinquennal (1980-1984) : Rapport général, M.P.A.T 1980.

19 - Plan quinquennal (1985-1989) : Rappert général, M.P.A.T 1985.

20 - Rappert annuel d'exécution du plan national 1983, M.P.A.T 1983.

21 - Révolutien Africaine, n° 1087, 28 Décembre 1984 - 3 Janvier 1985.

22 - Statistiques Financières, plusieurs éditions, M.P.A.T.

23 - Statistiques (1967-1978), Août 1980, M.P.A.T.

24 - Synthèse du bilan économique et social de la décennie (1967-1978), Mai 1980, M.P.A.T.

25 - The United States budget in brief, Exécute office of the president of management and budget, Washington. 1983.

الملحق رقم 1

التطـورالوظيفـي للميزانيـة العـامة (1966 — 1982)

الوحدة: مليون دينـار جزائـري

	1966	1969	1970	1971	1973	1974	1975	1976	1977	1979	1980	1981	1982
الادارة والسلطـات العامـة	618	634	654	743	954	1467	1458	1723	2207	4748	5517	8057	9432
الدفـاع	545	534	533	536	702	1109	585	2821	2523	2504	3242	3487	4035
التعليـم	749	1458	1841	2115	2802	3182	4080	5013	6591	9200	12383	15592	18254
الصحـة	47	53	109	82	153	159	747	918	1072	1314	1686	2195	3056
السكن والتنميـة الجماعيـة	74	214	191	232	257	390	527	838	1513	2787	3362	5440	7104
الضمان الاجتماعي والنفقات الاجتماعية الاخرى	496	501	763	844	1264	1425	830	1430	1878	2236	3012	4324	4349
الوظـائف الاقتصـاديـة ...	956	1556	978	1510	2840	3054	7354	4865	6384	5834	7588	10203	14598
الـدين العـام	85	145	282	284	407	1019	883	1374	1395	2016	2651	2948	3557
نفقات مختلفـة وغير مصنفـة ...	219	347	525	495	595	1693	1292	1135	1519	2776	4475	5408	8058
المجمـوع	3799	5552	5876	6941	9985	13498	17756	20117	25472	33515	44016	57554	72443
الوظـائف الاداريـة	1163	1168	1187	1279	1555	2576	2043	9557	5130	7352	8859	11544	13467
الوظائف الاجتمـاعيـة ...	1366	2336	2904	3273	4476	5156	6184	8199	11044	15537	20443	27551	32763
الوظـائف الاقتصـاديـة....	966	1555	978	1610	2840	3054	7354	4865	6384	5834	7588	10203	14598
الـدين العـام ...	85	145	282	284	407	1019	883	1374	1395	2016	2651	2948	3557
نفقات مختلفـة وغير مصنفـة ...	219	347	525	495	596	1593	1296	1135	1519	2776	4475	5408	8058
المجمـوع ...	3799	5552	5876	6941	9985	13498	17756	20117	25472	33515	44016	57554	72443

المصادر: تم تكوين هذا الملحق الاحصائي انطلاقا من المصادر التالية :

- من سنة 1966 حتى 1975 : النشرات السنوية : Statistiques financières, MPAT
- من 1976 حتى 1980 : Finances publiques: quelques statistiques (1979 - 1982) MPAT Juillet 83
- سنتي 1981 و 1982 : مباشرة من : Direction générale des statistiques HPAT

ملاحظة: لم يكن بالامكان اعطاء بيانات سنتي 1967 و1968 نظرا لورود الاحصائ
ممزوجة في ميزانية التجهيز بحيث يتعذر فصل النفقات كمساهمات نه
وكمساهمات مؤقتة ، وكذلك لسنتي 1972 و1978 نظرا لعدم ورود ت
ميزانية التجهيز في النشرات الاحصائية المالية على أساس وظيفي في السن
المذكورتين .

الملحق رقم 2

تطور الايرادات العامة في الجزائر (1982 — 1966)

الوحدة: مليون دينار جزائري .

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1989	1980	1981	1982
ايرادات ضريبية	3006	3377	3953	4734	5466	5982	8434	9956	21399	23194	24973	31279	35379	44844	57770	76714	70537
الجباية العادية	2375	2497	2819	3414	4106	4334	5156	5842	8000	9732	10703	13260	18014	18328	20112	25750	29179
حصائل الضرائب المباشرة	689	750	711	928	1076	1137	1325	1647	2115	1955	2421	3204	3983	5152	4547	5482	7362
التسجيل والطابع والقيم المنقولة	94	86	101	117	130	131	131	137	164	166	165	206	310	458	547	608	569
ضرائب ورسوم على رقم الاعمال	748	756	905	1057	1388	1525	1963	2116	3107	3944	4213	4952	6304	5901	7948	10750	11835
حصائل الضرائب غير المباشرة	642	709	759	833	895	977	1097	1176	1324	1825	2111	2464	4207	4299	4098	4501	5445
حصائل الجمارك	202	196	342	479	619	564	640	765	1290	1842	1829	2434	3210	2518	2972	4319	3967
الجباية البترولية ...	631	880	1134	1320	1350	1548	3278	4114	13399	13462	14237	18019	17355	23516	37658	50954	41458
ايرادات عامة أخرى	494	642	615	954	850	937	744	1111	2039	1858	3042	2200	1394	1585	1574	2371	4675
مجموع الايرادات العامة	3500	4019	4568	5688	6306	6919	9178	11057	23438	25052	28019	33479	36773	46429	59344	79085	75313

المصادر: * عام 1966 Statistiques financières (1968) M.E.F.P

* أعوام 1978-1967 Statiqtiques financières 1967-1977) M.P.A.T

* أعوام 1982-1979 finances publiques (1979-1982) M.P.A.T

المحتويات